

**Universidad Católica de Santa María**  
**Escuela de Post Grado**  
**Maestría en Derecho Medio Ambiental**



**INVESTIGACIÓN JURÍDICA SOBRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
IMPUESTAS A LAS EMPRESAS MINERAS CAUSANTES DE DAÑOS  
AMBIENTALES, AREQUIPA, CASOS EMBLEMÁTICOS: 2014-2015**

Tesis presentada por la Bachiller

**Rivera Orihuela, Cynthia Kelly**

Para optar el Grado Académico de:

**Maestro en Derecho Medio Ambiental**

Asesor:

**Mg. Bocardo Delgado, Edwin Fredy**

**Arequipa - Perú**

**2023**

UCSM-ERP

**UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SANTA MARÍA**  
**ESCUELA DE POSTGRADO**  
**DICTAMEN APROBACIÓN DE BORRADOR DE TESIS**

Arequipa, 01 de Agosto del 2022

**Dictamen: 000919-C-EPG-2022**

Visto el borrador del expediente 000919, presentado por:

**2015004822 - RIVERA ORIHUELA CYNTHIA KELLY**

Titulado:

**INVESTIGACIÓN JURÍDICA SOBRE SANCIONES ADMINISTRATIVAS IMPUESTAS A LAS  
EMPRESAS MINERAS CAUSANTES DE DAÑOS AMBIENTALES, AREQUIPA, CASOS  
EMBLEMÁTICOS: 2014-2015**

Nuestro dictamen es:

**APROBADO**

**2878 - TEJADA PACHECO NEIL HERNAN  
DICTAMINADOR**



**5429 - BOCARDO DELGADO EDWIN FREDY  
DICTAMINADOR**



**5855 - MAYTA COAGUILA RONALD ALBINO  
DICTAMINADOR**



## DEDICATORIA

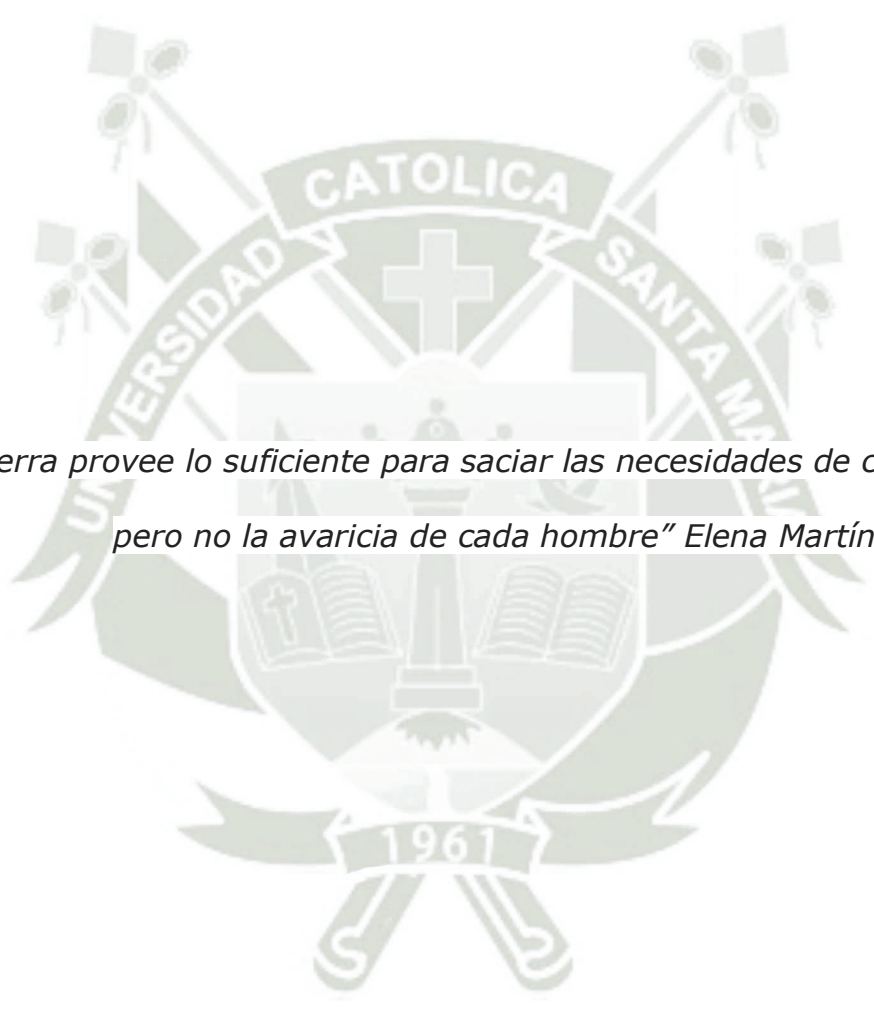
*Dedico esta tesis a mis hijos Michelle y Ramiro y mi esposo Diego Medina.*

## AGRADECIMIENTO



*Agradezco a Dios y a mis padres que me dieron la vida.*

## EPÍGRAFE



*"La tierra provee lo suficiente para saciar las necesidades de cada hombre,  
pero no la avaricia de cada hombre" Elena Martín*

## Índice

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I METODOLOGÍA.....	2
CAPITULO II RESULTADOS.....	3
1. Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.....	3
1.1. Reglamento del PAS del OEFA.....	4
1.2. Autoridades Competentes.....	4
1.3. Tipificación de Infracciones Administrativas.....	5
1.4. Principios.....	7
1.5. Inicio del PAS.....	10
1.6. Variación de la Imputación de Cargos.....	11
1.7. Descargos.....	11
1.8. Atenuante.....	12
1.9. Plazo de Prescripción.....	12
1.10. Informe Final de Instrucción.....	13
1.11. Audiencia de Informe Oral.....	14
1.12. Resolución Final.....	15
1.13. Sanciones Administrativas.....	16
1.13.1. Cuantía de la Multa.....	17
1.13.2. Reducción de la Multa.....	18
1.13.3. Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones.....	19
1.14. Medidas Administrativas.....	21
1.14.1. Medidas Cautelares.....	22
1.14.2. Medidas Correctivas.....	24

1.14.3.	Cumplimiento de Medidas Administrativas .....	30
1.14.4.	Incumplimiento de Medidas Administrativas.....	31
1.15.	Recursos Administrativos .....	33
1.15.1.	Recurso de Reconsideración.....	34
1.15.2.	Recurso de Apelación.....	34
1.16.	RAA y RINA.....	37
2.	Conflictos por Contrariedades Socioambientales .....	39
2.1.	Análisis del Conflicto Minero.....	40
2.1.1.	Protestas contra la Actividad Minera.....	40
2.1.2.	Percepción de la Población sobre los Efectos de la Actividad Minera .....	41
2.2.	Actores del Conflicto Minero .....	42
2.2.1.	Empresas Mineras.....	42
2.2.2.	El Estado.....	44
2.2.3.	Comunidades Locales y Otros Actores .....	44
3.	Evolución Histórica de la Fiscalización Ambiental en las Actividades Mineras.....	45
3.1.	Decreto Ley 25763: Empresas de Auditoría e Inspectoría a cargo de la Fiscalización de las Actividades de Empresas Mineras y Otras .....	45
3.2.	Ley 27474: Fiscalización a cargo del Minem.....	46
3.3.	Ley 26734 modificada con Ley 28964: OSINERGMIN a cargo de la Fiscalización de las Actividades de Empresas Mineras y Otras .....	48
4.	Concesiones Mineras.....	51
4.1.	Aprovechamiento de los Recursos Naturales en la CPP.....	51
4.1.1.	Derecho a un Ambiente Equilibrado y Adecuado .....	51
4.1.2.	Las Concesiones .....	52
4.2.	Aprovechamiento de los Recursos Naturales en la Ley 26821.....	53
4.2.1.	Soberanía del Estado .....	53
4.2.2.	Función Promotora del Estado .....	54
4.2.3.	Dominio sobre Frutos y Productos de los Recursos Naturales.....	55

4.2.4.	Derechos del Titular de la Concesión.....	55
4.2.5.	Retribución Económica .....	56
4.3.	Concesiones en el TUO de la Ley General de Minería .....	57
4.3.1.	Concesión Minera.....	57
4.3.2.	Concesión de Beneficio .....	59
4.3.3.	Concesión de Labor General .....	60
4.3.4.	Concesión de Transporte Minero .....	61
4.3.5.	Obligaciones del Titular de la Concesión.....	61
5.	Empresas Mineras causantes de Daños Ambientales.....	62
5.1.	Sanciones y Medidas Administrativas a la Empresa Minera.....	62
5.2.	Fiscalización Ambiental a las Empresas Mineras.....	64
5.2.1.	Acciones Administrativas ante los Daños Ambientales .....	65
5.2.2.	Empresas Mineras como Infractores Ambientales .....	67
6.	Efectividad de las Sanciones Administrativas a Empresas Mineras causantes de Daños Ambientales.....	67
6.1.	Sanciones Administrativas a Empresas Mineras .....	67
6.2.	Acciones de las Empresas Mineras para Impedir o Dilatar el Pago de la Sanción de Multa .....	77
6.3.	Procesos de Amparo Ambiental seguidos por Empresas Mineras.....	78
6.4.	Daños Ambientales No Reparados por Empresas Mineras .....	79
6.5.	Convenio de Arbitraje Internacional sobre Daño Ambiental .....	80
6.5.1.	Arbitraje Ambiental Internacional.....	80
6.5.2.	Obligatoriedad del Convenio de Arbitraje Internacional .....	81
	DISCUSIÓN.....	82
	CONCLUSIONES.....	86
	RECOMENDACIONES .....	88
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	89

## RESUMEN

Si bien casi todo el marco normativo del procedimiento administrativo sancionador (PAS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) fue derogado después de que culminamos esta investigación en el año 2016 –principalmente, por la Resolución de Consejo Directivo (RCD) 027-2017-OEFA/CD, publicada el 12 de octubre de 2017–, dicha derogación no afectó los resultados de nuestra investigación sobre la efectividad de las sanciones administrativas impuestas por el OEFA a las empresas mineras causantes de daños ambientales. Así, la ineffectividad de tales sanciones exige plantear modificatorias normativas, con el fin de lograr que las sanciones del OEFA no sean solo simbólicas, sino efectivas. La importancia práctica de esta investigación consiste en explicar o solucionar el rechazo de la población a la actividad minera, debido a que los daños ambientales cometidos por las empresas mineras no han sido adecuadamente reparados. Considerando las resoluciones sancionadoras del OEFA y las entrevistas a profesionales, en esta investigación hemos podido verificar la relación existente entre la efectividad de las sanciones administrativas a las empresas mineras, y la posibilidad de reparar los daños ambientales que afectan directamente a la población, específicamente, de Arequipa; considerando los vacíos en la legislación de concesiones mineras.

Palabras clave: procedimiento administrativo sancionador, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), empresas mineras, daños ambientales.

## ABSTRACT

Almost the entire regulatory framework of the administrative sanctioning procedure (PAS) of the Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) was repealed after we completed this investigation in 2016 -mainly, by Resolución de Consejo Directivo (RCD) 027-2017- OEFA / CD, published October 12, 2017-. However, said repeal did not affect the results of our investigation on the effectiveness of the administrative sanctions imposed by the OEFA on mining companies causing environmental damage. Thus, the ineffectiveness of such sanctions requires proposing regulatory amendments, in order to ensure that the OEFA sanctions are not only symbolic, but effective. The practical importance of this research consists in explaining or solving the population's rejection of mining activity, due to the fact that the environmental damage committed by the mining companies has not been adequately repaired. Considering the sanctioning resolutions of the OEFA and the interviews with professionals, in this research we have been able to verify the relationship between the effectiveness of administrative sanctions against mining companies, and the possibility of repairing environmental damages that directly affect the population, specifically, from Arequipa, considering the gaps in the mining concession legislation.

Keywords: administrative sanctioning procedure, Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), mining companies, environmental damage.

## INTRODUCCIÓN

El problema es la revisión de las sanciones administrativas impuestas por el OEFA a las principales empresas mineras, causantes de daños ambientales, de la región Arequipa, en casos emblemáticos: 2014-2015.

La hipótesis consiste en que estando a que las sanciones administrativas impuestas por el OEFA a las empresas mineras causantes de daños ambientales, específicamente en la región Arequipa a la fecha, no han sido efectivas; es posible que la razón sea la falta de legislación o la falta de aplicación efectiva de la normativa ambiental existente.

Los objetivos son: 1) identificar a las principales empresas mineras causantes de daños ambientales en la región Arequipa; 2) verificar la efectividad de las sanciones administrativas impuestas por el OEFA a las empresas mineras causantes de daños ambientales en la región Arequipa; 3) encontrar los daños ambientales causados por empresas mineras que no han sido reparados y que afectan directamente a la población de la región Arequipa; 4) verificar si la obligatoriedad de un convenio de arbitraje internacional, u otro instrumento legal, para el otorgamiento de concesiones mineras, influiría en la efectividad de las sanciones administrativas impuestas por el OEFA a las empresas mineras causantes de daños ambientales en la región Arequipa; y 5) plantear modificatorias de las normas especiales del PAS que harían efectivas las sanciones administrativas impuestas por el OEFA a las empresas mineras causantes de daños ambientales en la región Arequipa.

## CAPÍTULO I METODOLOGÍA

Para la comprobación de la hipótesis planteada hemos aplicado el método deductivo-documental. Es una investigación de carácter conceptual, porque a partir del análisis crítico de las diversas teorías que explican el PAS del OEFA y los conflictos por contrariedades socioambientales, hemos podido verificar si la efectividad de las sanciones administrativas a las empresas mineras responsables, inciden directamente en la reparación de los daños ambientales que afectan a la población, del departamento de Arequipa, en particular; por vacíos en la legislación de concesiones mineras.

La prueba de hipótesis se ha realizado sobre la base del marco teórico y los resultados obtenidos de la encuesta a expertos. El instrumento está constituido por el cuestionario de la encuesta.

Hemos aplicado el método lógico deductivo e inductivo, toda vez que a partir del análisis de las resoluciones de sanciones administrativas impuestas por el OEFA se trató de abstraer la cuestión hasta el estudio teórico del respectivo PAS, para finalmente verificar su efectividad, a través de la obligatoriedad de un convenio de arbitraje internacional para el otorgamiento de concesiones mineras.

Se ha revisado casos emblemáticos: 2014-2015 correspondientes a las sanciones administrativas impuestas por el OEFA a las principales empresas mineras, causantes de daños ambientales, de la región Arequipa. Las tablas respectivas serán divididas por trimestres, para facilitar el análisis.

## CAPITULO II

### RESULTADOS

#### 1. Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

El marco normativo del PAS del OEFA, actualizado (hasta el 26 de enero de 2022), es el siguiente:

- “Reglas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, aprobadas con RCD 038-2013-OEFA/CD 2013. Dichas reglas generales fueron derogadas con RCD 027-2017-OEFA/CD 2017” (Ministerio del Ambiente, 2013).
- Reglamento del PAS del OEFA, aprobado con RCD 012-2012-OEFA/CD 2012. Modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD 2015. El Texto Único Ordenado –TUO– del Reglamento del PAS del OEFA fue aprobado con RCD 045-2015-OEFA/PCD 2015. Dicho TUO fue derogado con RCD 027-2017-OEFA/CD, la misma que aprobó el Reglamento del PAS del OEFA 2017. Asimismo, el Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del OEFA, aprobado con RCD 016-2012-OEFA/CD 2012, fue derogado con RCD 027-2017-OEFA/CD.
- Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada en Resolución de Presidencia del Consejo Directivo RPCD 035-2013-OEFA/PCD 2013. Dicha metodología fue modificada con RCD 024-2017-OEFA/CD 2017.
- Con RCD 010-2013-OEFA/CD (2013) se aprobó los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley 29325. (Ministerio del Ambiente, 2017)
- Reglamento interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental TFA del OEFA, aprobado con RCD 032-2013-OEFA/CD 2013. Dicho reglamento fue modificado con RCD 050-2013-OEFA/CD 2013, RCD 038-2014-OEFA/CD 2014, RCD 018-2016-OEFA/CD 2016, RCD 015-2017-OEFA/CD 2017, y con RCD 003-2019-OEFA/CD 2019. El mencionado reglamento fue derogado con RCD 020-2019-OEFA/CD 2019, la misma que aprobó el Reglamento interno del TFA del OEFA. (Ministerio del Ambiente, 2019)

### 1.1. Reglamento del PAS del OEFA

Respecto al objeto normativo, el artículo 1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 es similar a los artículos 1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; aunque la norma vigente agrega que tiene como objeto regular el alcance del Registro de Actos Administrativos RAA y del Registro de Infractores Ambientales RINA, respecto a los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación normativa, el artículo 2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 es similar a los artículos 2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; aunque en estos últimos se indicaban los tipos de incumplimientos de dichos sujetos, en cuanto a las reglas de supletoriedad, la única disposición complementaria final del Reglamento del PAS del OEFA 2017 es similar a las primeras disposiciones complementarias finales del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; aunque en la norma vigente se incluye a la Ley 28611 2005. Así, en todo lo no previsto por el Reglamento del PAS del OEFA 2017, también es aplicable la Ley 29325 2009 y el TUO de la Ley 27444 2019, aprobado con Decreto Supremo –DS– 004-2019-JUS. (Ministerio del ambiente, 2017)

### 1.2. Autoridades Competentes

De modo similar a las terceras disposiciones complementarias finales del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; el artículo 4 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 establece que las autoridades involucradas en dicho procedimiento son:

- 1) Autoridad supervisora, que es la Dirección de Supervisión, cuyo informe puede recomendar a la autoridad instructora el inicio del PAS, considerando los resultados de la supervisión.
- 2) Autoridad instructora, que es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, es decir, la que emite el informe final de instrucción).

- 3) Autoridad decisor, que es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos –DFSAI–, como primera instancia resolutoria de sanciones, medidas cautelares y correctivas. (Ministerio del Ambiente, 2017)
- 4) TFA, como segunda y última instancia administrativa.
- 5) De modo distinto, la referida autoridad supervisora se denominaba autoridad acusadora en los artículos 6 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 6 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; por dicha modificatoria, ya no se establecía que la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA era el órgano encargado de pronunciarse sobre el dictado de medidas cautelares, antes o después del inicio del PAS, sino que el órgano competente era la autoridad decisor. (Ministerio del Ambiente, 2015)
- 6) La autoridad administrativa debe planificar el control de la actividad económica de las empresas dedicadas a la extracción de minerales, en particular; porque no es suficiente contar con reglas claras del PAS, considerando que, según Álvarez y Canales (2012), “el problema histórico ha sido la implementación de tales medidas. La imposición de multas, así como la utilización de tales montos debería ser más transparente a fin de que la población pueda fiscalizar tal actividad estatal” (p. 95).

### 1.3. Tipificación de Infracciones Administrativas

Las mencionadas infracciones están previstas en la Ley 29325 2009, específicamente en su artículo 17, modificado con la Ley 30011 2017. Al respecto, la tercera regla general, numeral 3.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, disponía que el Consejo Directivo del OEFA tenía la atribución de establecer los tipos infractores genéricos y, en ejercicio de su función de tipificación de infracciones administrativas, también establecía los sub tipos infractores, según los numerales 3.2 al 3.5 de la mencionada regla general. Los supuestos de hecho de las infracciones administrativas se tipificaban en la cuarta regla general, numeral 4.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD. Los fines de la mencionada tipificación de infracciones estaban previstos en dicha regla general, numeral 4.2. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Tong, propone legislar siguiendo el principio de regulación positiva (vinculado a los principios de informalismo, predictibilidad, y razonabilidad); de modo que, en el campo de aplicación de la norma, no solo se identifique la conducta prohibida, o las zonas de aplicación de lo prohibido, sino también las conductas que se entienden permitidas, o las zonas de lo permitido, con el fin de brindar más información a los inversionistas privados. (Tong, 2014)

En la quinta regla general, numeral 5.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD se indicaban las medidas administrativas emitidas por el OEFA cuyo incumplimiento constituía infracción administrativa; por ejemplo, una de esas medidas podía ser un mandato de carácter particular, como el requerimiento de información o disponer que se realice auditorías o estudios, según dicha regla general, numeral 5.2.

Considerando la dificultad de impedir que el crecimiento industrial cause algún daño ambiental, Córdor (2012) señala que para “minimizar los daños hay mecanismos diversos y de carácter técnico. Los estudios de impacto ambiental están destinados a medir el daño y, subsecuentemente, calcular el monto de la inversión necesaria en factores que atenúen el daño” (p. 137).

Según la décima tercera regla general, numeral 13.2, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, se aplicaba supletoriamente la Ley 27444 en todo lo no previsto por dicha resolución y en la normativa que expida el Consejo Directivo del OEFA, sobre su potestad sancionadora, considerando el artículo 229.2 de dicha ley. Actualmente, según el artículo 247.2 del TUO de la Ley 27444 2019, los procedimientos sancionadores especiales (como el PAS del OEFA no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en el capítulo del procedimiento sancionador de dicho TUO. (Ministerio del Ambiente, 2013)

#### 1.4. Principios

Considerando el artículo 3 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, dicho procedimiento se rige por los principios establecidos en la Ley 28611 2005 y en el TUO de la Ley 27444 2019; el mismo que derogó el anterior TUO de dicha ley, aprobado con DS 006-2017-JUS 2017. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Según el artículo 248 del TUO de la Ley 27444 2019, los principios de la potestad sancionadora administrativa son los siguientes adicionalmente, a los principios fundamentales previstos en el artículo IV de su título preliminar: 1) legalidad; 2) debido procedimiento; 3) razonabilidad (que incluye la proporcionalidad de las sanciones); 4) tipicidad; 5) irretroactividad; 6) concurso de infracciones; 7) continuación de infracciones; 8) causalidad; 9) presunción de licitud; 10) culpabilidad; y 11) non bis in idem, los artículos 3.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, son similares a los artículos IV (título preliminar) y 248 del TUO de la Ley 27444 2019; aunque en la norma derogada se establecían otros principios, como internalización de costos, responsabilidad ambiental y gradualidad, en particular, los principios de causalidad, culpabilidad (tipo de responsabilidad) y non bis in idem, previstos en el TUO de la Ley 27444 2019, se deben concordar con los artículos 142, 144 y 141.1 de la Ley 28611 2005, respectivamente. Si bien en el artículo 145 de la Ley 28611 2005 se establece la responsabilidad subjetiva en los casos no considerados en su artículo 144, que establece la responsabilidad objetiva, ambos artículos no se refieren a la responsabilidad administrativa, sino a la responsabilidad civil por daños ambientales, considerando la aclaración efectuada en la sexta regla general, numeral 6.3, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, respecto de los artículos 142 al 147 de la Ley 28611 2005, respecto a la responsabilidad solidaria cuando el incumplimiento es de un conjunto de sujetos, el artículo 251.2 del TUO de la Ley 27444 2019 es similar a los artículos 4.4 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

Considerando la primera regla general, numeral 1.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, los mencionados principios son algunos de los establecidos en el TUO de la Ley 27444 2019, como legalidad, tipicidad, proporcionalidad y presunción de

licitud. Además, la mencionada resolución establecía el principio de no confiscatoriedad; y señalaba que la aplicación de tales principios se realizaba en el marco de lograr una protección ambiental eficaz y oportuna. (Ministerio del Ambiente, 2013)

En particular, respecto a la proporcionalidad, incluida en el principio de razonabilidad según el TUO de la Ley 27444 2019, Granados y Villa (2013) afirman que “el principio de proporcionalidad exige que exista un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de una conducta infractora y la consecuencia punitiva que se le atribuye” (p. 48). Considerando que las sanciones deben ser proporcionales a los ingresos de los administrados capacidad económica, los mismos autores opinan que “la sanción no debe ser demasiado onerosa, pero sí lo suficientemente gravosa como para desincentivar eficazmente la puesta en peligro de los bienes jurídicos tutelados” (p. 50).

De modo similar a los artículos 4.3 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, la sexta regla general, numeral 6.2, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD establecía que el principio de presunción de licitud (correspondiente a la presunción de inocencia) exige a la autoridad competente del OEFA acreditar la existencia de la infracción administrativa, es decir, comprobar el supuesto de hecho del tipo infractor; no obstante, podía eximirse de responsabilidad al administrado que acredite la fractura del nexo causal, sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero. Asimismo, la responsabilidad administrativa es objetiva en materia ambiental, es decir, en el PAS del OEFA; según la mencionada sexta regla general, numeral 6.1 y, de modo similar, los artículos 4.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

Montes et al. (2014) explican que “la responsabilidad administrativa es objetiva, de manera que la autoridad administrativa de fiscalización ambiental, como el OEFA, no necesita determinar si ha habido dolo o culpa para declarar la existencia de una infracción administrativa” (p. 89).

La duda favorece al administrado, según los artículos 3.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; entonces, si en un caso la autoridad decisora tenía dudas sobre la existencia de infracción administrativa, debía decidir por declarar la inexistencia de dicha infracción. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

Entre los principios de la potestad sancionadora administrativa, previstos en el artículo 248 del TUO de la Ley 27444 2019, se encuentra la presunción de licitud que consiste en presumir que los administrados han actuado de acuerdo con sus deberes, mientras la administración no cuente con evidencia en contrario. Las condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones, como el caso fortuito o la fuerza mayor, están previstas en el inciso 1 del artículo 257 de dicho TUO; las mismas que, según su artículo 247.2, son aplicables al PAS del OEFA. (Ministerio del Ambiente, 2019)

Aldana explica que, en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA, se aplica el régimen de responsabilidad objetiva, el mismo que presenta dos variantes. Por un lado, según la responsabilidad objetiva absoluta correspondiente al anterior régimen aplicable por el OEFA, habrá sanción administrativa siempre que se determine la relación entre un administrado y el incumplimiento de una obligación. De otro lado, el régimen de responsabilidad objetiva relativa actual régimen aplicable por el OEFA indica que si hubiera causales eximentes de responsabilidad (como son el caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero), entonces no habrá consecuencias jurídicas para el administrado. (Aldana M, 2014)

Según la primera regla general, numeral 1.3, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, los principios constituían criterios y lineamientos para guiar a las Entidades de Fiscalización Ambiental EFA. En el artículo 11 de la Ley 29325 2009, modificado con la Ley 30011 2017, se indica que el ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción; las mismas que tienen la finalidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, en concordancia con las infracciones administrativas bajo la potestad sancionadora del OEFA, previstas en su artículo 17, modificado con la Ley 30011. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Según el artículo 2.2 del Reglamento interno del TFA del OEFA (2019), dicho tribunal vela por el cumplimiento de los principios de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios de la potestad sancionadora de la administración pública. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2019)

### 1.5. Inicio del PAS

De modo similar a los artículos 9.3 y 11.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 5.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que dicho procedimiento se inicia mediante la notificación, por la autoridad instructora, de la imputación de cargos al administrada; cuyo contenido se establece en su artículo 5.2, respecto a la existencia de infracciones administrativas, materia de instrucción, y sus correspondientes sanciones. Contenido que es similar al establecido en los artículos 12 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD – cuyo artículo 12 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD, a dicha notificación se anexa el informe de supervisión, según el artículo 5.2 *in fine* del Reglamento del PAS del OEFA 2017. En ese informe, la autoridad supervisora puede recomendar a la autoridad instructora el inicio del PAS, considerando los resultados de la supervisión; según el artículo 4.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017. El mencionado informe de supervisión se denominaba informe técnico acusatorio –de la autoridad acusadora para la autoridad instructora–, según los artículos 7.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; asimismo, el contenido de dicho informe se establecía en los artículos 8 de ambas normas –el artículo 8 de aquel reglamento fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–, y en los artículos 7.2 de ambas normas se establecía que el mencionado informe podría ser aclarado, a solicitud de la autoridad instructora. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

### 1.6. Variación de la Imputación de Cargos

De modo similar a los artículos 14.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 7 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que, hasta antes de la emisión de la resolución final, se puede ampliar o variar las imputaciones, otorgando un plazo para que el administrado presente sus descargos. Según los artículos 9.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, debían consignarse en la resolución de imputación, tanto los cargos contenidos en el informe como los que hayan sido agregados por la autoridad instructora; asimismo, en los artículos 14.2 de ambas normas se establecía el supuesto en que se podía continuar el PAS con el mismo número de expediente: si la referida variación implicaba una distinta valoración de los hechos imputados o una diferente interpretación de la norma aplicable. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

### 1.7. Descargos

El artículo 6.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 establece que, desde el día siguiente de notificada la imputación de cargos, el administrado tiene un plazo de 20 días hábiles para presentar sus descargos y, en ese acto, puede acreditar su ingreso bruto anual en el año anterior a la fecha de cometida la infracción materia de instrucción, según señala el artículo 6.3 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 – y de modo similar en los artículos 32.4 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD, cuyo artículo 32 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; porque, de acuerdo con su artículo 12.2, la multa impuesta no puede ser mayor al 10% del mencionado ingreso bruto anual. De modo similar, el administrado tenía un plazo de 20 días hábiles para presentar sus descargos, según los artículos 13.1 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 13 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; y, de modo distinto, en dicho acto el administrado podía solicitar el uso de la palabra, según los artículos 13.3 de ambas normas, asimismo, podía proponer la aplicación de una medida correctiva, sin aceptación de los cargos imputados, según los artículos 13.2 de ambas normas. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

### 1.8. Atenuante

En el artículo 6.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 solo se considera como atenuante que el administrado reconozca su responsabilidad en su presentación de descargos, después de notificada la imputación de cargos. Asimismo, está prevista esta atenuante de la responsabilidad por infracciones en el artículo 257, inciso 2 a, del TUO de la Ley 27444 2019, según los artículos 5 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, ante el cese de la conducta que constituye infracción administrativa, no se produce la sustracción de la materia sancionable; tampoco cesa el carácter sancionable, la reversión o remediación de los efectos de dicha conducta, aunque será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, conforme con el artículo 35 de dicho reglamento. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

Así como está previsto en el artículo 257, inciso 2 b, del TUO de la Ley 27444 2019, se establecían circunstancias atenuantes especiales en los artículos 35 de las normas especiales que eran el reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y el derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; por ejemplo, la subsanación voluntaria, por parte del administrado, de la supuesta infracción administrativa, antes de notificada la imputación de cargos. Según Gómez y Granados 2013, esta subsanación voluntaria genera beneficios tanto para el administrado como para la administración pública; porque el primero evita asumir los costos de su defensa en un PAS, y la segunda puede lograr que sea más eficiente la tutela del interés público. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

### 1.9. Plazo de Prescripción

La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales (...). En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro 4 años; según lo establece el artículo 252.1 del TUO de la Ley 27444 2019 y, de modo similar, en los artículos 42.1 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 42 fue incorporado con RCD 017-2015-OEFA/CD. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

En el Reglamento del PAS del OEFA 2017 no se establece el mencionado plazo de prescripción. De modo distinto, el PAS debía desarrollarse en un plazo máximo de 180 días hábiles, según los artículos 11.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

De modo similar a los artículos 42.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 252.2 del TUO de la Ley 27444 2019 se indica que el cómputo del plazo de prescripción se suspende con el inicio del PAS, mediante la notificación de la imputación de cargos al administrado; cómputo que deberá reanudarse por la paralización del trámite durante más de 25 días hábiles, por causa no imputable al administrado. Asimismo, el artículo 252.3 del TUO de la Ley 27444 2019 es similar a los artículos 42.3 al 42.5 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

#### **1.10. Informe Final de Instrucción**

Según el artículo 8.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, la autoridad instructora emite, de forma motivada, el informe final de instrucción respecto de las conductas probadas que constituyan infracciones administrativas, con las siguientes propuestas: 1) la correspondiente sanción o el archivo del procedimiento, 2) las correspondientes medidas correctivas a ser dictadas. Así, la autoridad instructora deberá probar las conductas que constituyan infracciones administrativas; de modo distinto, la autoridad instructora podía disponer la actuación de pruebas, de oficio o a pedido de parte, según los artículos 15.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y, según los artículos 15.2 de ambas normas, el costo correspondía al administrado que solicitaba la actuación de pruebas. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

Según el artículo 51 del TUO de la Ley 27444 2019, los documentos presentados en los procedimientos administrativos se presumen ciertos, salvo prueba en contrario. De modo similar, también había presunción de veracidad respecto de los medios probatorios en el PAS por ejemplo, informes técnicos, actas de supervisión; según

los artículos 16 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

Según el artículo 8.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, la autoridad instructora remite el informe final de instrucción a la autoridad decisora; ésta puede disponer la realización de actuaciones complementarias y necesarias para resolver el PAS. Si en el informe final de instrucción se concluye que no existe responsabilidad administrativa, entonces se recomendará el archivo del procedimiento; según señala el artículo 8.4 del Reglamento del PAS del OEFA 2017; en el caso contrario, si concluye que existe responsabilidad administrativa, entonces la autoridad decisora notifica el acto al administrado y, desde el día siguiente de la notificación, éste tiene un plazo de 10 días hábiles para que presente sus descargos, prorrogable automáticamente por 5 días hábiles, si así lo solicita el administrado; según indica el artículo 8.3 del Reglamento del PAS del OEFA 2017. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

#### **1.11. Audiencia de Informe Oral**

De modo similar a los artículos 17.1 y 17.4 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 17 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 9.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que, de oficio o a pedido de parte, la autoridad decisora puede citar a audiencia de informe oral, con 3 días hábiles o más de anticipación la entidad debe registrar la audiencia en audio y/o video, según su artículo 9.2). De modo distinto, en los artículos 17.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 se establecía que la citación sería de oficio en el caso que se presenten notorias irregularidades en el desarrollo del PAS. Asimismo, de modo distinto, en los artículos 17.3 de ambas normas se establecía que la autoridad acusadora, apersonada al PAS, podía sustentar su informe técnico acusatorio en la referida audiencia, concluida esa audiencia, el PAS estaba listo para la expedición de la resolución final, según los artículos 18.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; asimismo, la autoridad instructora presentaba a la autoridad decisora su

propuesta de resolución final, según los artículos 18.2 de ambas normas. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

### **1.12. Resolución Final**

De modo similar a los artículos 19.1 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 19 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 10.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que en su resolución final la autoridad decisora se pronunciará sobre la existencia de responsabilidad administrativa respecto de las infracciones imputadas; e impondrá, de ser el caso, sanciones según su graduación y/o dictará medidas correctivas; decisión que será notificada al administrado. De modo similar a los artículos 19.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 10.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se indica el contenido de la resolución final. Según su artículo 10.3, si en la resolución final se determina que no existe responsabilidad administrativa respecto de las infracciones imputadas, entonces se archivará el PAS. Y, según su artículo 10.4, la subsanación o corrección del acto u omisión constitutivo de infracción, será evaluada según la Metodología para la graduación de sanciones aprobada con RPCD 035-2013-OEFA/PCD y modificada con RCD 024-2017-OEFA/CD; por tanto, dicha subsanación, o corrección –respecto de un incumplimiento leve–, antes del inicio del PAS, son eximentes de la responsabilidad administrativa, pero la corrección, en esa oportunidad, respecto de un incumplimiento trascendente, o la corrección después del inicio del PAS y antes de la resolución de primera instancia, conllevará a la reducción de la multa que correspondería imponer al infractor, en un 40% y 20%, respectivamente; según el ítem f5 de la tabla 3, anexo II de dicha metodología. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

### 1.13. Sanciones Administrativas

En general, ante una infracción administrativa, las sanciones que pueden imponerse son monetarias multa o no monetarias amonestación, según la séptima regla general, numeral 7.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD. De acuerdo con el artículo 11 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, amonestación y multa son tipos de sanciones aplicables, además de otras que sean establecidas en la normativa vigente, en el artículo 12.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se indica que la determinación de las multas se realiza según la metodología para la graduación de sanciones aprobada con RPCD 035-2013-OEFA/PCD y modificada con RCD 024-2017-OEFA/CD. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

Según la séptima regla general, numeral 7.2, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, el Consejo Directivo del OEFA tipificaría como multa tope, para las infracciones más graves, el monto establecido en el artículo 136.2 de la Ley 28611 2005, modificado con la Ley 30011. (Ministerio del Ambiente, 2017)

La gravedad de la infracción administrativa determina el establecimiento de la escala de sanciones, según la octava regla general, numeral 8.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD. Asimismo, según esa regla general, numeral 8.2, el Consejo Directivo del OEFA aprobaría la escala de sanciones, considerando el artículo 19.1 de la Ley 29325 2009 y clasificando las infracciones y las sanciones en leves, graves y muy graves; asimismo, fundamentando su determinación en los criterios establecidos en dicho numeral 8.2 y en otros criterios previstos en la normativa vigente. En la mencionada regla general, numeral 8.3, se indicaban los criterios para ser considerados en el establecimiento de la escala de sanciones. Asimismo, de modo similar, se establecían criterios aplicables para graduar la sanción, en los artículos 33 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015. Respecto a la normativa vigente, en el artículo 248, inciso 3, del TUO de la Ley 27444 2019 se establecen los siguientes criterios para la graduación de las sanciones: 1) beneficio ilícito, como resultado de la comisión de la infracción; 2) probabilidad de que sea detectada la infracción; 3) gravedad del daño al bien jurídico protegido y/o al interés público; 4) perjuicio económico que se ha causado; 5) reincidencia, es decir, la comisión de la misma infracción, en el plazo de un año contado desde la resolución firme que sancionó la

primera infracción; 6) circunstancias en que se cometió la infracción; y 7) intencionalidad en la conducta del infractor. (Ministerio del Ambiente, 2013)

El Consejo Directivo del OEFA tenía la atribución de aprobar la metodología para la graduación de las sanciones, según la novena regla general, numeral 9.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, y los artículos 32.2 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 32 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–. Asimismo, en esa regla general, numeral 9.2, se regulaba el cálculo de la cuantía de la multa. Como se anotó, dicho órgano también tenía la atribución de tipificación de infracciones administrativas, según la tercera regla general, numeral 3.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, considerando el último párrafo del artículo 17 de la Ley 29325 2009, modificado con la Ley 30011 2017, el Consejo Directivo del OEFA sigue teniendo la atribución de tipificación de infracciones y de sanciones generales y transversales, la misma que será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que es atribución de las EFA. De modo similar, también estaba previsto en la décima tercera regla general, numeral 13.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD. (Ministerio del Ambiente, 2017)

#### **1.13.1. Cuantía de la Multa.**

Según los artículos 32.1 *in fine* del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 32 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–, la multa no era mayor de 30 000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes en la fecha de pago o hasta el tope legal máximo. De modo idéntico a la décima regla general, numeral 10.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD (aplicación del principio de no confiscatoriedad), y a los artículos 32.3 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 12.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que la multa impuesta no puede ser mayor al 10% del ingreso bruto anual percibido por el administrado, en el año anterior a la fecha de cometida la infracción. Y, según su artículo 12.3, en su escrito de descargos a la imputación, el administrado puede acreditar el mencionado ingreso mediante declaraciones juradas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria SUNAT,

estados financieros, libros contables; aunque también mediante otros documentos similares. (Ministerio del Ambiente. 2015)

De modo idéntico a la décima regla general, numeral 10.2, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, en el artículo 12.4 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece la estimación de los ingresos, para imponer la multa hasta el límite antes señalado, en dos supuestos: cuando el administrado tuviese menos de un año de actividad y cuando el administrado no tuviese ingresos; aunque en este último supuesto se agrega la estimación de los ingresos cuando la actividad económica está en etapa de cierre o abandono, u otra situación similar, de modo similar a la décima regla general, numeral 10.3, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, en el artículo 12.6 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se indica que no es aplicable el límite antes señalado para imponer la multa, en los siguientes supuestos: cuando el administrado ha desarrollado sus actividades en las áreas o zonas prohibidas establecidas por la legislación, y cuando el administrado no ha acreditado sus ingresos brutos o no ha remitido la información necesaria para la estimación de sus ingresos. De modo distinto, en la mencionada regla general de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, se incluía el supuesto del administrado reincidente. La reincidencia conllevará al incremento en un 20% de la multa que correspondería imponer, según el ítem f4 de la tabla 3, anexo II de la Metodología para la graduación de sanciones aprobada con RPCD 035-2013-OEFA/PCD y modificada con RCD 024-2017-OEFA/CD. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

De modo similar a la décima regla general, numeral 10.4, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, y también a los artículos 4.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 251.1 del TUO de la Ley 27444 2019 se indica que las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con la indemnización por daños y perjuicios en la vía jurisdiccional. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

### **1.13.2. Reducción de la Multa.**

De modo similar al artículo 257, inciso 2 a, del TUO de la Ley 27444 2019, en el artículo 13.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece la

reducción de la multa, si el administrado, en forma expresa y por escrito, reconoce su responsabilidad por infracciones. En el artículo 13.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se indica cómo el administrado deberá reconocer su responsabilidad por infracciones; en caso contrario, no se considerará como un reconocimiento. Según el citado artículo del TUO de la Ley 27444, la mencionada reducción será hasta no menos de la mitad de la multa impuesta, según el artículo 13.3 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, el porcentaje de reducción de la multa dependerá de la oportunidad del reconocimiento de la responsabilidad por infracciones. Entonces, la reducción de la multa será de 50%, si el reconocimiento se presenta desde el inicio del PAS hasta la presentación de los descargos a la imputación; y la reducción de la multa será de 30%, si el reconocimiento se presenta después de la presentación de esos descargos hasta antes de la emisión de la resolución final. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

De modo similar a la décima primera regla general, numeral 11.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, en el artículo 14 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que la reducción de la multa impuesta por pronto pago será de 10%, es decir, si el administrado hace el pago en el plazo de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del acto que contiene la sanción, siempre que no sea impugnado y, en caso lo sea, la autoridad decisora ordenará al administrado el pago del monto de la multa reducida. No obstante, en la mencionada regla general, así como en los artículos 37 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 37 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–, se establecía que la reducción de la multa impuesta por pronto pago era de 25%, y de 30% si el administrado en su escrito de descargos había autorizado que se le notifique por correo electrónico los actos del PAS. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

### **1.13.3. Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones.**

En el artículo 1 de RPCD 035-2013-OEFA/PCD –artículo modificado con RCD 024-2017-OEFA/CD– se aprueba la referida metodología que se expresa en las fórmulas anexo I y las tablas de valores anexo II de la mencionada resolución,

de acuerdo con el artículo 6 del DS 007-2012-MINAM; en el que se aprobó el cuadro de tipificación de infracciones ambientales y escala de multas y sanciones aplicables a la gran y mediana minería, respecto de labores de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales, en la mencionada RCD 024-2017-OEFA/CD se dispone que toda referencia al término “factores agravantes y atenuantes” en la metodología aprobada en RPCD 035-2013-OEFA/PCD, debe entenderse como “factores para la graduación de sanciones”. Cabe señalar que se establecían circunstancias agravantes especiales, en los artículos 34 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2017)

Según el artículo 2 de RPCD 035-2013-OEFA/PCD, la metodología aprobada proporciona criterios objetivos para la graduación de las referidas sanciones, pero no es aplicable a las infracciones tipificadas con multas fijas, según el artículo 4 de RPCD 035-2013-OEFA/PCD, la metodología aprobada podrá ser aplicada supletoriamente en la graduación de sanciones correspondientes a otras actividades, hasta que el Consejo Directivo del OEFA apruebe la metodología aplicable a la graduación de sanciones no comprendidas en el DS 007-2012-MINAM, el anexo I de la metodología aprobada en RPCD 035-2013-OEFA/PCD contiene las fórmulas que expresan dicha metodología. Al respecto, se considera que en esta investigación jurídica no es relevante el estudio de las mencionadas fórmulas utilizadas en el cálculo para determinar el valor de la multa, el anexo II de la metodología aprobada en RPCD 035-2013-OEFA/PCD contiene las tablas de valores que expresan dicha metodología –algunos ítems de la tabla N° 3 fueron modificados con RCD 024-2017-OEFA/CD–. Al respecto, también se considera que en esta investigación jurídica no es relevante el estudio de las mencionadas tablas que contienen los valores utilizados en el cálculo para determinar el valor de la multa, el artículo 3 de la RPCD 035-2013-OEFA/PCD que aprobaba el manual explicativo de la mencionada metodología, como anexo III de dicha resolución, fue derogado con RCD 024-2017-OEFA/CD. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2013)

#### 1.14. Medidas Administrativas

Según el Reglamento del PAS del OEFA 2017, las medidas administrativas son de dos tipos, las cautelares y las correctivas; que serán estudiadas en los siguientes subtítulos.

Cabe señalar que, según el artículo 22-A de la Ley 29325 2009, incorporado con la Ley 30011 2017, las medidas preventivas tienen las siguientes características: 1) contienen mandatos de hacer o no hacer; 2) se disponen cuando se tiene evidencia de un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave a los bienes jurídicos protegidos –el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas–; también se disponen para mitigar las causas del daño ambiental; 3) se disponen sin requerir el inicio de un PAS; 4) se ejecutan sin perjuicio de la sanción administrativa que se imponga; y 5) su vigencia se extiende hasta que se verifique su cumplimiento o la desaparición de las condiciones que motivaron dichas medidas. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Las medidas preventivas “se emiten en aplicación del principio de prevención, en virtud del cual es preferible prevenir un posible daño ambiental a repararlo una vez consumado” (Gómez y Granados, 2013, p. 20).

“Según el artículo 11.3, literal b, del Reglamento interno del TFA del OEFA 2019, las salas especializadas de dicho tribunal son competentes, en particular, para pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto contra las medidas preventivas” (Ministerio del Ambiente, 2019).

#### 1.14.1. Medidas Cautelares.

Según los artículos 15.1 y 15.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, la autoridad decisora puede dictar medidas cautelares antes o durante el PAS, a solicitud de la autoridad instructora, y verificada la comisión de una presunta infracción, considerando que las medidas cautelares son dictadas, mediante resolución debidamente motivada, para imponer al administrado una orden que evite un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. De modo distinto, según los artículos 10 y 20.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA podía dictar medidas cautelares antes o durante el PAS, a solicitud de la autoridad instructora; aunque, después que dichos artículos fueron modificados con RCD 017-2015-OEFA/CD, esa atribución fue asumida por la autoridad decisora. (Ministerio del Ambiente. 2017)

De modo similar a los artículos 20.2 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 20 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 15.3 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que la autoridad decisora puede dictar medidas cautelares antes del inicio del PAS, es decir, durante la supervisión, siempre que se cumplan estos requisitos: verosimilitud de la existencia de una infracción administrativa, peligro en la demora y razonabilidad de la medida. Cabe señalar que, según el referido artículo 20.2, la medida cautelar se dictaba para asegurar la eficacia de la resolución final, de modo similar a los artículos 21 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 21 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 15.5 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se indica que, si la autoridad decisora dicta una medida cautelar antes del inicio del PAS, este deberá comenzar en un plazo máximo de 15 días hábiles, contados desde el día siguiente de notificada la medida cautelar; en el caso contrario, la medida cautelar se extinguirá. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

Según el artículo 15.4 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, después de dictada la medida cautelar, la autoridad decisora notifica el acto al administrado y a la autoridad supervisora; siendo aplicable lo dispuesto sobre medidas preventivas en el artículo 27 del Reglamento de Supervisión RCD 006-2019-OEFA/CD, 2019.

De modo similar a los artículos 20.3 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 20 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 16 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece los tipos de medidas cautelares que, según su artículo 15.2, son dictadas para imponer al administrado una orden que evite un daño irreparable a los bienes jurídicos protegidos –ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas–; así, la autoridad decisora puede dictar órdenes específicas, como: 1) el decomiso de los bienes que causan peligro o riesgo a los bienes jurídicos protegidos; 2) el cese o restricción condicionada de la actividad causante del peligro o riesgo a los bienes jurídicos protegidos; 3) el retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de los bienes o infraestructura causantes del peligro o riesgo a los bienes jurídicos protegidos; 4) el cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad causante del peligro o riesgo a los bienes jurídicos protegidos; 5) la entrega, inmovilización o depósito de todo tipo de bienes que causan peligro o riesgo a los bienes jurídicos protegidos; y, de modo genérico, 6) todas las acciones necesarias que ante el peligro en la demora pudieran causar un daño irreparable a los bienes jurídicos protegidos.

De modo similar a los artículos 22 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 22 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 17.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que, con el fin de ejecutar la orden dictada en la medida cautelar, adicionalmente se puede disponer acciones específicas, como: 1) consignar la identificación del administrado, la denominación de la medida dispuesta y su plazo de vigencia, mediante la instalación de distintivos, pancartas o avisos; 2) impedir, restringir o limitar el desarrollo de la actividad o la continuación de la construcción, colocando precintos, dispositivos o mecanismos; 3) monitoreo y/o vigilancia,

mediante la implementación de sistemas o mecanismos; 4) verificación periódica, mediante la implementación de sistemas o mecanismos; 5) reportes de situación o estado realizados por los administrados requeridos; y, en general, 6) mecanismos o acciones necesarias.

De modo similar a los artículos 20.4 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 20 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 17.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que en cualquier etapa de dicho procedimiento, la autoridad competente, mediante resolución debidamente motivada, podrá modificar o dejar sin efecto la medida cautelar, de oficio o a pedido de parte, por circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su dictado. Vencido el plazo otorgado para el cumplimiento de la medida cautelar, es improcedente la solicitud de su variación. (Ministerio del Ambiente, 2017)

#### **1.14.2. Medidas Correctivas.**

Según los artículos 38.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, las medidas correctivas se disponían al amparo de lo establecido en el artículo 136 de la Ley 28611 2005 y el artículo 22 de la Ley 29325 2009. Respecto a este último, de modo similar, en el artículo 18 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se indica que, mediante las medidas correctivas –disposiciones contenidas en la resolución final– se impone al administrado una orden para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora ha causado en los bienes jurídicos protegidos –el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. (Ministerio del Ambiente, 2017)

En opinión de Mora (2014), si bien las multas impuestas “cumplen un rol disuasivo y de prevención frente a los escenarios de comisión de la infracción y generación del daño es necesario reforzar otro tipo de medidas (...), como son las medidas correctivas” (p. 12); las mismas que “tienen por finalidad corregir la afectación generada por la infracción” (Montes et al., 2014, p. 87).

Según los artículos 36 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015,

aunque haya sido sancionado, el administrado debía evitar, cesar o corregir de inmediato las acciones u omisiones imputadas como infracciones, y que fueron objeto de sanción. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. 2015)

De modo similar al artículo 17.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 – variación de las medidas cautelares–, en su artículo 20 se establece que la autoridad competente, mediante resolución debidamente motivada, podrá variar o dejar sin efecto la medida correctiva, de oficio o a pedido de parte, por circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de ser dispuesta en la resolución final. Vencido el plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva, es improcedente la solicitud de su variación.

De modo similar al artículo 22.2 de la Ley 29325 2009, a los artículos 38.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, y a la décima segunda regla general, numeral 12.1, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD; en el artículo 19 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se indica que pueden dictarse las siguientes medidas correctivas: 1) decomiso de los bienes utilizados en el desarrollo de la actividad económica causante de la infracción; 2) paralización, cese o restricción de dicha actividad económica; 3) retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de bienes o infraestructura utilizados en dicha actividad económica; 4) cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo dicha actividad económica; 5) restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según corresponda, como obligación del responsable del daño, y si eso no es posible, tendrá la obligación de compensarla en términos ambientales y/o económicos; 6) medidas de mitigación del daño; 7) obligaciones compensatorias, sustentadas en la política ambiental nacional, regional, local o sectorial, según corresponda; 8) acciones para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora ha causado en los bienes jurídicos protegidos; 9) acciones para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora ha causado en los bienes jurídicos protegidos; 10) otras medidas derivadas de la legislación ambiental vigente. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Las medidas correctivas mencionadas en los numerales 6 y 7 son similares a las medidas en los literales b y c del artículo 136.4 de la Ley 28611 2005. En el literal a de dicho artículo se indica la medida del curso de capacitación ambiental obligatorio y, en su literal d, la medida del proceso de adecuación conforme al instrumento de gestión ambiental. Las medidas correctivas mencionadas en esos literales a y d son similares a las medidas en los numerales vi y ix de los artículos 38.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

#### **1.14.2.1. Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el Literal d) del Artículo 22.2 de la Ley 29325 2009.**

Como se indicó, las medidas correctivas pueden ser restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según corresponda, como obligación del responsable del daño, y si eso no es posible, tendrá la obligación de compensarla en términos ambientales y/o económicos. Mediante RCD 010-2013-OEFA/CD se aprobaron los lineamientos para la aplicación de dichas medidas, por los órganos resolutivos del OEFA.

Con el fin de esclarecer algunas categorías conceptuales empleadas, en los lineamientos aprobados con RCD 010-2013-OEFA/CD se establecen las siguientes definiciones:

- 1) Daño ambiental, se define según el artículo 142.2 de la Ley 28611 2005 –menoscabo material al ambiente o alguno de sus componentes, causado por el desarrollo de actividades humanas en contravención o no de alguna norma, y que genera o podría generar efectos negativos–. Asimismo, se indica que dicho daño vulnera el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida; reconocido en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú CPP 1993 y el artículo I del título preliminar de la Ley 28611 2005. Considerando el derogado artículo 3 de la RPCD 035-2013-OEFA/PCD que aprobaba el manual explicativo de la metodología en dicha resolución, como su anexo III; en la RCD 010-2013-OEFA/CD se define el daño real o concreto –efecto negativo, actual y probado, al

ambiente y/o alguno de sus componentes– y el daño potencial –riesgo de que ocurra un efecto negativo al ambiente y/o alguno de sus componentes–. (Ministerio del ambiente, 2005)

- 2) Bienes jurídicos afectados; se entiende que el daño ambiental vulnera los siguientes bienes jurídicos protegidos: el ambiente –elementos que conforman el medio en el que se desarrolla la vida–, los recursos naturales –componente de la naturaleza, con valor en el mercado, que puede ser aprovechado para la satisfacción de las necesidades humanas– y la salud –condición del desarrollo humano y medio para alcanzar el bienestar–, según son definidos, respectivamente, en el artículo 2.3 de la Ley 28611 2005, en el artículo 3 de la Ley 26821 1997 y en el artículo I del título preliminar de la Ley 26842 1997. (Ministerio de salud, 1997)
- 3) Tipos de daño ambiental, son el daño ecológico puro y el daño por influjo ambiental. El primero se refiere al daño al ambiente y los recursos naturales, es decir, solo el daño a los bienes jurídicos ambientales. El segundo hace referencia a la afectación de la salud de las personas, causada por la contaminación ambiental. (Ministerio del Ambiente, 2013)

Puente (2014) comenta que desde la doctrina se critica que se ha desvirtuado la naturaleza jurídica de la noción de daño ambiental para el derecho peruano, considerando la argumentación contenida en las resoluciones de multa impuestas por la DFSAI del OEFA por exceso de un Límite Máximo Permisible LMP en los vertimientos mineros, así como en las resoluciones del TFA que las confirman. Si bien en algunos casos se ha sancionado el exceso de un LMP con una multa mayor a la que corresponde, explica que, ambas instancias del PAS, en el fondo, han venido sosteniendo que el riesgo es un tipo de daño, utilizando una argumentación que se aparta de los principios generales del derecho y prescinde de las normas básicas del régimen de responsabilidad por daño. (p. 170)

Según se hace mención en los lineamientos aprobados con RCD 010-2013-OEFA/CD, el daño ambiental puede ser reparado en las vías administrativa o jurisdiccional, considerando que entre ambas vías existen diferencias respecto a la protección brindada y los requisitos de acceso. La vía

administrativa se orienta a recuperar los bienes jurídicos afectados; por lo que, la autoridad administrativa de fiscalización ambiental no solo impone sanciones por la responsabilidad administrativa detectada, sino también puede dictar medidas correctivas para reparar los bienes jurídicos afectados. En esta vía, la responsabilidad administrativa se configura tanto por el daño ambiental real como el potencial. Si bien es suficiente el daño potencial para declarar que se ha producido una infracción administrativa –y, por tanto, para imponer la sanción correspondiente–, el dictado de una medida correctiva reparadora sí requiere la presencia de un daño real o concreto.

Por otra parte, en la vía jurisdiccional se protege los derechos de las personas a la salud y al patrimonio, además se repara el daño ecológico puro mediante la acción de interés difuso, regulada en el artículo 82 del Código Procesal Civil 1993. En esa vía, la responsabilidad civil otorga una mayor protección a la persona afectada, pues le permite obtener una indemnización por daño emergente, lucro cesante, daño moral y daño a la persona; siempre que se acredite un daño ambiental real, porque es un elemento constitutivo de la responsabilidad civil. (Ministerio del Ambiente, 2013)

Gómez y Granados (2013) concluyen que la “remediación ambiental de la situación alterada por la infracción administrativa, viable en sede administrativa a través de una medida correctiva, y otra conceptualmente distinta la indemnización por los daños y perjuicios derivada de un daño ambiental” (p. 214).

Entonces, en el Perú no solo la autoridad jurisdiccional puede ordenar medidas de reparación de daños, porque en “nuestro ordenamiento jurídico esta competencia también la detenta la autoridad administrativa de fiscalización ambiental [el OEFA]” (Gómez, 2014, p. 11).

En los lineamientos aprobados con RCD 010-2013-OEFA/CD se menciona que el riesgo –potencialidad de afectación– y el daño efectivo –externalidad negativa– tienen la misma relevancia para el derecho administrativo. Considerando que la regulación administrativa –“poder de policía”– implica el ejercicio de las potestades fiscalizadoras y sancionadoras de la administración pública, el Estado restringe la libertad de actuación de los

particulares, con el fin de proteger el interés público, los derechos de los ciudadanos y otros bienes jurídicos. Mediante la imposición de sanciones a los administrados se busca desincentivar la puesta en peligro de bienes jurídicos protegidos, y también su afectación concreta.

En los lineamientos aprobados con RCD 010-2013-OEFA/CD se indica que el derecho administrativo reconoce, como medidas accesorias a la sanción administrativa, las medidas correctivas –reparadoras– que tienen por objetivo restituir, reparar, restaurar o devolver las cosas al estado o situación existente con anterioridad a la comisión de la infracción. En la legislación vigente, dichas medidas están previstas en el artículo 251.1 del TUO de la Ley 27444 2019. (Ministerio del Ambiente, 2013)

De modo enunciativo y no limitativo –conforme con los literales e y f del artículo 22.2 de la Ley N° 29325 2009–, en los lineamientos aprobados con RCD 010-2013-OEFA/CD se indica que existen los siguientes cuatro tipos de medidas correctivas:

- 1) Medidas de adecuación: son los cursos de capacitación ambiental obligatorios y los procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental; en esas medidas, el administrado adapta sus actividades a estándares determinados, para asegurar la mitigación o reversión de los posibles perjuicios, de carácter menor, en determinados bienes jurídicos protegidos, como son el ambiente o la salud de las personas.
- 2) Medidas de paralización: son el decomiso de bienes, la paralización o restricción de actividades, el cierre temporal o definitivo de establecimientos; esas medidas tienen como objeto paralizar o neutralizar la actividad que causa el daño ambiental, para evitar que se continúe con la afectación a determinados bienes jurídicos protegidos, como son el ambiente o la salud de las personas.
- 3) Medidas de restauración: son los que se dictan cuando los impactos ambientales son reversibles; esas medidas tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, para retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación. Considerando la naturaleza del

impacto ambiental y el grado de afectación del bien jurídico, las medidas de restauración pueden ordenar estas tres clases de obligaciones: obligación de restaurar –reconstruir el bien ambiental destruido, a fin de retornar a una situación parecida a la que existía antes del daño–; obligación de rehabilitar –devolver el bien ambiental a una funcionalidad parecida a la que tenía antes del daño–; y obligación de reparar –término medio entre restaurar y rehabilitar, en el caso de una destrucción parcial o menor–.

- 4) Medidas de compensación ambiental: tienen por objeto sustituir el bien jurídico afectado que no puede ser restaurado, o sea irrecuperable; esas medidas incluyen el reemplazo o sustitución del bien jurídico afectado por otro de similares características, clase, naturaleza y calidad. Si la implementación de dichas medidas implica financiar el traslado temporal o definitivo de poblaciones indígenas a otras áreas, deberá seguirse los procedimientos establecidos en la legislación del derecho a la consulta previa. (Ministerio del Ambiente, 2009)

#### **1.14.3. Cumplimiento de Medidas Administrativas**

Según el artículo 21.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, la autoridad supervisora tiene la atribución de verificar el cumplimiento de la medida administrativa cautelar o correctiva, pero, en otros casos, la autoridad decisora dispone que sea la autoridad instructora que realice dicha verificación, de modo similar a los artículos 39.1 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 39 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 21.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que el administrado acredite, ante la autoridad competente, que ha cumplido con ejecutar la medida administrativa dispuesta por la autoridad decisora. La autoridad competente comunicará al administrado el resultado de verificar el cumplimiento de la medida administrativa. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Según los artículos 39.2 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 39 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–, la ejecución

de la medida correctiva se regía por lo dispuesto en el Reglamento de medidas administrativas del OEFA; aprobado con RCD 007-2015-OEFA/CD 2015, modificado con RCD 00019-2021-OEFA/CD 2021. De modo distinto, en el artículo 22.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que, en caso el administrado no ejecute la medida administrativa, la autoridad supervisora podrá disponer su ejecución, directamente o a través de terceros; siempre que esté debidamente sustentada la finalidad de prevenir, controlar o revertir posibles daños a los bienes jurídicos protegidos –el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas–. En ese supuesto, los costos de dicha ejecución, asumidos por el administrado, serán determinados en la resolución final del PAS por el incumplimiento de la medida administrativa. Asimismo, de modo similar a los artículos 23, numerales v, del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 23 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 22.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que la autoridad supervisora podrá solicitar la participación, en dicha. (Ministerio del Ambiente, 2014)

Pernas (2014) explica que, según el principio “quien contamina paga”, “aquellos que realizan actos dañinos o que generan riesgos en un bien de naturaleza pública deben asumir los costes ambientales, sin externalizarlos a la sociedad” (p. 142).

En el ámbito de España, la administración pública “puede también reparar directamente el daño repercutiendo el coste *a posteriori* al sujeto que ha sido responsable de ese daño” (Pernas, 2014, p. 148).

#### **1.14.4. Incumplimiento de Medidas Administrativas**

Según los artículos 40.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, la multa coercitiva se definía como un medio de ejecución forzosa de los extremos de las resoluciones que imponen medidas administrativas; dicha multa no tenía carácter sancionador y era independiente de esas medidas. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

De modo similar a la quinta regla general, numeral 5.3, de la derogada RCD 038-2013-OEFA/CD, en el artículo 23.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que el incumplimiento de las medidas administrativas –cautelares o correctivas– genera la imposición de multas coercitivas, automáticamente y sin requerimiento previo. De modo distinto, en los artículos 40.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 se indicaba que la resolución que dictaba medidas administrativas debía incluir el apercibimiento de imponer una multa coercitiva; es decir, era necesario un requerimiento previo. (Ministerio del Ambiente, 2013)

Es improcedente impugnar la imposición de la multa coercitiva, según el artículo 23.4 del Reglamento del PAS del OEFA 2017. No obstante, según el artículo 11.3, literal b, del Reglamento interno del TFA del OEFA 2019, las salas especializadas de dicho tribunal son competentes, en particular, para pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto contra las multas coercitivas. Aunque no resuelve el mencionado conflicto normativo, cabe señalar que en una resolución de la sala especializada del TFA 2020 se declaró improcedente los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones directorales –emitidas por la DFSAI– que impusieron multas coercitivas al administrado, considerando que no procede la interposición de los recursos administrativos frente a la imposición de las medidas coercitivas, es decir, su fundamento fue el citado artículo 23.4. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Considerando la remisión que se efectuaba en los artículos 41.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en los artículos 21.5 y 22.4 de la Ley 29325 2009 se establece que la multa coercitiva será no menor a una UIT ni mayor a 100 UIT, la que deberá ser pagada en un plazo de 5 días y, vencido dicho plazo, se ordenará su cobranza coactiva. Según el artículo 23.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, la autoridad decisora otorga dicho plazo y, ante su vencimiento, ordenará su cobranza coactiva; lo que, de modo similar, también se establecía en los artículos 41.2 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015.

De modo similar a los artículos 21.6 y 22.5 de la Ley 29325 2009, y a los artículos 41.3 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; el artículo 23.3 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 establece que, si persiste el incumplimiento de la medida administrativa, entonces se impondrá una nueva multa coercitiva, hasta que se cumpla dicha medida, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última que sea impuesta. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

### **1.15. Recursos Administrativos**

De modo similar al artículo 218.1 del TUO de la Ley 27444 2019, el artículo 24.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 establece que los actos administrativos emitidos por la autoridad decisora son impugnables mediante los recursos de reconsideración y apelación. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

De modo similar a los artículos 24.3 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 24 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 218.2 del TUO de la Ley 27444 2019 se establece que los recursos administrativos deben interponerse en el término de 15 días hábiles, y se resolverán en el plazo de 30 días. De modo distinto, en los artículos 27 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 27 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; se establecía plazos para resolver los recursos de reconsideración y apelación, dependiendo si habían sido interpuestos contra las medidas cautelar o correctiva, o contra la resolución final. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

De modo similar a los artículos 26 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 222 del TUO de la Ley 27444 2019 se establece que vencido los plazos para interponer los recursos administrativos, se perderá el derecho a articularlos y quedará firme el acto. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

### 1.15.1. Recurso de Reconsideración

Según los artículos 24.1 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD – cuyo artículo 24 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–, el administrado podía presentar recurso de reconsideración, sustentada en nueva prueba, contra la determinación de infracción administrativa, la imposición de sanción, y el dictado de medida cautelar o correctiva. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. 2015)

“Según la legislación vigente, a dicho recurso es aplicable el artículo 219 del TUO de la Ley 27444” (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

### 1.15.2. Recurso de Apelación

Según los artículos 24.2 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD – cuyo artículo 24 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–, el administrado podía presentar recurso de apelación contra la determinación de infracción administrativa, la imposición de sanción, y el dictado de medida cautelar o correctiva.

De acuerdo con la legislación vigente, a dicho recurso es aplicable el artículo 220 del TUO de la Ley 27444 2019. Según el artículo 24.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, si es presentado el recurso de apelación, se elevará en un día hábil el expediente al TFA. De modo distinto, la autoridad que emitió el acto impugnado se pronunciaba sobre la concesión del recurso de apelación, en el plazo de cinco días hábiles, según los artículos 25.1 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

De modo similar a los artículos 24.4 y 24.6 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 24.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que la impugnación de las medidas cautelares o correctivas no tiene efecto suspensivo. De modo similar a los artículos 24.5 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 24.2 del Reglamento del

PAS del OEFA 2017 se establece que solo la impugnación de la multa impuesta tiene efecto suspensivo. De acuerdo con el citado artículo 24.2, la solicitud del administrado sobre la suspensión de los efectos será resuelto por el TFA. (Ministerio del Ambiente, 2017)

De modo similar al artículo 2.3 del derogado reglamento interno del TFA aprobado con RCD 032-2013-OEFA/CD, el artículo 2.3 del Reglamento interno del TFA del OEFA 2019 establece que dicho tribunal está constituido por salas especializadas en los asuntos de competencia del OEFA, de modo similar al artículo 3 del derogado reglamento interno del TFA aprobado con RCD 032-2013-OEFA/CD, en concordancia con su artículo 8.1 –artículo 8 que fue modificado con RCD 038-2014-OEFA/CD–; el artículo 3 del Reglamento interno del TFA del OEFA 2019, en concordancia con su artículo 11.3, establece que las salas especializadas de dicho tribunal son competentes para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones de los órganos de primera instancia; asimismo, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones asignadas por la legislación de la materia.

De modo similar al artículo 17.1 del derogado reglamento interno del TFA aprobado con RCD 032-2013-OEFA/CD, en concordancia con su artículo 18.2 –ambos artículos fueron modificados con RCD 018-2016-OEFA/CD–; los artículos 18.1 y 19.2 del Reglamento interno del TFA del OEFA 2019 establecen que los vocales que estén ejerciendo funciones en las salas especializadas se deben reunir para conformar la Sala Plena del TFA; la misma que es convocada por la Secretaría Técnica, por encargo de la Presidencia del TFA, en dos supuestos, a solicitud de esta última, o por requerimiento de dos o más vocales de una sala especializada. (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2013)

Según el artículo 20 del Reglamento interno del TFA del OEFA 2019, la Sala Plena del TFA tiene funciones respecto de los efectos de los precedentes de observancia obligatoria, y de dos tipos de propuestas a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA: mejorar la legislación ambiental, en el ámbito de su competencia; y gestionar, ante las autoridades competentes, la implementación de medidas legales o reglamentarias para la eficacia de la legislación ambiental.

De modo distinto, se establecían otras funciones de la Sala Plena del TFA en el artículo 19 del derogado reglamento interno del TFA aprobado con RCD 032-2013-OEFA/CD, modificado con RCD 038-2014-OEFA/CD, además de las indicadas en el párrafo anterior. No obstante, después de que, con RCD 015-2017-OEFA/CD, fueron dejados sin efecto los literales a y c del referido artículo 19, este fue similar al artículo 20 del Reglamento interno del TFA del OEFA. (Ministerio del Ambiente, 2019)

De modo similar a los artículos 30.1 del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuyo artículo 30 fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–; en el artículo 24.3 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que, mediante el recurso impugnativo, el administrado puede solicitar el uso de la palabra. De modo distinto, en los artículos 30.2, en concordancia con los artículos 28, del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, se establecía que a la autoridad decisor, apersonada al procedimiento recursivo, se le corría traslado de la apelación y podía sustentar la resolución materia de apelación ante el TFA, mediante solicitud del uso de la palabra. Asimismo, en los artículos 30.2 de ambas normas, se establecía que la audiencia de informe oral se realizaba de acuerdo con sus artículos 17 –en aquel reglamento fue modificado con RCD 017-2015-OEFA/CD–, es decir, como la audiencia de informe oral ante la autoridad decisor.

De modo similar a los artículos 29 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015; en el artículo 25 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 se establece que, de manera excepcional, el TFA puede ordenar la actuación de medios probatorios y requerir información complementaria no solo a las autoridades del PAS supervisora, instructora o decisor, sino a otra entidad. (Ministerio del Ambiente, 2017)

De acuerdo con la legislación vigente, para la resolución del recurso es aplicable el artículo 227 del TUO de la Ley 27444 2019. De modo similar, en los artículos 31 del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 se establecía que el TFA podía confirmar, revocar o declarar la nulidad, parcial o total, de la resolución apelada. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

#### **1.16. RAA y RINA**

De acuerdo con las segundas disposiciones complementarias finales, numerales 2.1, del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015 y del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD –cuya disposición fue modificada con RCD 017-2015-OEFA/CD–; la autoridad decisora y el TFA –ya no la Presidencia del Consejo Directivo, por dicha modificatoria– debían mantener un registro de los actos administrativos que dispongan las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, asimismo, de los actos que resuelven los recursos administrativos interpuestos. De modo similar, el artículo 26.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 establece que la autoridad decisora implementa el RAA y, según su artículo 26.2, dicha autoridad publicará trimestralmente los reportes de las sanciones impuestas, en el portal electrónico del OEFA; así como estaba previsto en las segundas disposiciones complementarias finales, numerales 2.3 y 2.4, del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA 2015, en concordancia con la primera disposición complementaria final del reglamento RINA aprobado con la derogada RCD 016-2012-OEFA/CD, la misma que establecía que toda persona tiene derecho a obtener copia de las resoluciones emitidas por el OEFA, de conformidad con la legislación de transparencia y acceso a la información pública y con los límites que esas leyes establezcan. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

Al respecto, Gómez y Granados (2013) opinan que “tampoco se trata de publicitar toda la información vinculada a los procedimientos sancionadores, pues ello no solo iría contra la naturaleza confidencial de dicha información, sino que podría afectar la imagen de las empresas investigadas” (p. 17).

El artículo 27 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 establece que el RAA debe contener la información mínima que, de modo similar, se indicaba en las segundas

disposiciones complementarias finales, numerales 2.2, del reglamento aprobado con la derogada RCD 012-2012-OEFA/CD y del derogado TUO del Reglamento del PAS del OEFA. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2015)

De modo similar a los artículos 3.1 y 3.3 del reglamento RINA aprobado con la derogada RCD 016-2012-OEFA/CD, el artículo 28 del Reglamento del PAS del OEFA 2017 establece que la autoridad decisora implementa el RINA, que contiene el detalle de los PAS en que se declaran infractor reincidente al administrado; considerando que en el artículo 248, inciso 3, del TUO de la Ley 27444 2019 se establece que la reincidencia es uno de los criterios para la graduación de las sanciones, es decir, la comisión de la misma infracción, en el plazo de un año contado desde la resolución firme que sancionó la primera infracción. De modo distinto, el artículo 3.2 del reglamento RINA aprobado con la derogada RCD 016-2012-OEFA/CD establecía que los criterios para la calificación al administrado como infractor ambiental reincidente serían expedidos por el presidente del Consejo Directivo del OEFA. (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019)

De modo distinto, los artículos 4.2 y 5 del reglamento RINA aprobado con la derogada RCD 016-2012-OEFA/CD establecían que la autoridad decisora debía ingresar la información al RINA dentro de los quince días hábiles siguientes de haber quedado consentida la resolución final o agotada la vía administrativa con la resolución del TFA. Asimismo, en sus artículos 6.1 y 6.2 se indicaba la información mínima que debía contener el RINA, y la información que el administrado podía solicitar que ingrese a dicho registro –como la acción contencioso-administrativa contra la resolución del TFA–. Según su artículo 8.1, la información contenida en el RINA era modificable de oficio o por solicitud del administrado. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2012)

Según el artículo 29.1 del Reglamento del PAS del OEFA 2017, el administrado declarado como infractor reincidente permanece en el RINA por el plazo de un año, contado a partir de su publicación. Si dicho administrado no cumple con el pago de la multa impuesta y/o con la medida administrativa dictada, entonces permanecerá en el RINA por el plazo de dos años; de acuerdo con el artículo 29.2 del Reglamento del PAS del OEFA 2017. De modo distinto, el artículo 7 del reglamento RINA aprobado con la derogada RCD 016-2012-OEFA/CD establecía un plazo de permanencia de 4 años para el administrado declarado como infractor reincidente por

más de una vez; aunque el reporte de permanencia estaba vigente hasta los 30 días hábiles siguientes al pago de la multa impuesta y el cumplimiento de las medidas administrativas dictadas. Asimismo, según su artículo 8.2, la información del administrado declarado como infractor reincidente podía ser excluida del RINA, mediante resolución judicial. (Ministerio del Ambiente, 2017)

Asimismo, de modo distinto, el artículo 4.1 del reglamento RINA aprobado con la derogada RCD 016-2012-OEFA/CD establecía que el RINA era publicado en el portal electrónico del OEFA, con el fin de que la información de dicho registro sea de acceso público y gratuito. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental, 2012)

## **2. Conflictos por Contrariedades Socioambientales**

Los “conflictos por contrariedades socioambientales” se manifiestan en el rechazo de la población a la actividad minera, debido a la constatación de daños ambientales cometidos por empresas mineras y que no han sido adecuadamente reparados, ya sea por la inacción del Estado o porque dichas empresas no han asumido la obligación de reparar los daños ambientales que han causado y que afectan directamente a la población.

Sobre la afectación de derechos fundamentales en los conflictos sociales, la Defensoría del Pueblo (2012) explica lo siguiente:

Los conflictos sociales son hechos en los que se amenazan o afectan derechos fundamentales; por un lado, los derechos vinculados a los problemas que originan el conflicto y que no estarían siendo reconocidos o protegidos por el Estado (ambientales, laborales, de propiedad, etc.); y, por otro, los derechos que son puestos en riesgo como resultado de un inadecuado manejo del conflicto social (derecho a la vida, a la integridad, a la libre circulación, etc.). (p. 24)

Considerando que los conflictos sociales no tienen una sola causa, la Defensoría del Pueblo (2012) indica que solo “se puede identificar causas principales aunque sujetas a cambios en la dinámica del conflicto. Lo que hay es un conjunto de combinaciones de causas de diverso origen, algunas referidas, por ejemplo, a afectaciones al ambiente” (p. 26).

## 2.1. Análisis del Conflicto Minero

En los eventos de protesta existe un conflicto de fondo que requiere atención, según Echave et al. (2009), para “encarar la raíz de los problemas que se manifiestan luego en las protestas. De lo que se trata es de promover acciones que permitan superar esa conflictividad de fondo, o en todo caso procesarla a través de mecanismos institucionalizados” (p. 186).

Cóndor (2012) opina que el “camino institucionalizado supone que frente al daño ambiental se han planteado previamente mecanismos de diálogo y búsqueda de soluciones que atemperen cualquier conflicto entre las empresas industriales extractoras y las poblaciones aledañas afectadas por la inversión” (p. 138).

El problema principal que está en la base del conflicto minero es la deficiente fiscalización; al respecto, Echave et al. (2009) explican que la “existencia de una disposición de protección ambiental no garantiza por sí misma que esta se cumpla y que el Estado disponga de los instrumentos para verificar y exigir el cumplimiento de la norma” (p. 335).

### 2.1.1. Protestas contra la Actividad Minera

La Defensoría del Pueblo (2012) explica que la “violencia es un recurso del que las partes pueden echar mano para expresarse, reclamar, presionar directa o estratégicamente. Ciertamente es un recurso proscrito por las leyes y que solo alimenta el lado más nocivo del conflicto” (p. 27). La Defensoría del Pueblo advierte que, en general, “las consecuencias de la violencia en conflictos sociales se traducen en pérdidas a causa de la suspensión (momentánea o definitiva) de actividades mineras o hidrocarburíferas” (p. 57).

En cuanto al porqué de las protestas contra la actividad minera, Echave et al. (2009) plantean la siguiente explicación:

(...) si bien puede ser cierto que la minería genera grandes beneficios, estos llegan a engrosar los presupuestos del gobierno central y de las autoridades regionales y locales (lo que ayuda a entender su entusiasmo con la promoción de la actividad minera), pero no llegan necesariamente a traducirse en beneficios tangibles para comunidades aisladas, pobres, que son las afectadas de manera más directa por la actividad minera. (p. 185)

Frente a esa situación, se requieren cambios en la institucionalidad, que están al alcance del Estado, porque, según Echave et al. (2009), se trata “de cambiar la lógica de redistribución de los recursos que genera la minería, para poder llegar efectivamente a beneficiar, en primer lugar, a las poblaciones más afectadas” (p. 191).

### **2.1.2. Percepción de la Población sobre los Efectos de la Actividad Minera**

Para entender la dinámica y características básicas de los conflictos mineros, Echave et al. (2009) recomiendan considerar la percepción de la población sobre la “magnitud de los efectos que puede generar la actividad minera. (...) cuando las poblaciones se sienten amenazadas o seriamente afectadas por la actividad minera, tienen motivos para (...) negociar los términos de su relación” (pp. 193-195).

Además, es necesario considerar que las operaciones mineras no solo causan contaminación, sino que también están “contaminadas”, según Echave et al. (2009), “desde un inicio por percepciones en la población signadas por la desconfianza (...), que se construyen sobre la base de sus experiencias previas y de experiencias similares cercanas” (p. 193). El temor justificado de la población a la potencial contaminación que puede ocasionar la actividad minera en particular, o las extractivas en general, “deriva de la complejidad intrínseca de la materia ambiental, las limitaciones técnicas del Estado para evaluar la calidad del ambiente y la existencia de pasivos ambientales, considerados como la prueba tangible y visible del peligro ambiental asociado con estas actividades” (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 5).

Las actividades extractivas, como fuentes de contaminación, ocasionan “daños colaterales a terceros, imponiendo cargas o sobrecostos a actividades como la agricultura, cuya existencia y desarrollo pueden peligrar por la disminución de la calidad y/o cantidad de agua disponible” (Defensoría del Pueblo, 2007, p. 6). Álvarez y Canales (2012) explican que la “tierra siempre ha sido un factor de disputa política en el Ande. Las actividades mineras requieren de extensiones superficiales de tierra, limitando el uso tradicional que las comunidades daban a estas tierras, en su mayoría, actividad agrícola de subsistencia” (p. 97). En ese contexto, la “expansión de la minería no sólo causaría graves problemas

ambientales, sino que además atentaría contra la identidad tradicional de las comunidades, más vinculadas a actividades agrícolas” (Echave et al., 2009, p. 183).

“El dinamismo de las inversiones ha despertado un celo mayor en la protección de recursos como el agua y la tierra que para las comunidades constituyen medios de vida que les han permitido subsistir a través del tiempo” (Defensoría del Pueblo, 2012, p. 35). Así, la actividad económica de los agricultores está bajo amenaza.

## **2.2. Actores del Conflicto Minero**

Echave et al. identifican cuatro tipos de actores del conflicto minero: las empresas mineras, el Estado, las comunidades locales y los actores “extralocales”. “Todos ellos intervienen en los conflictos, cada uno desde su posición y en distintos ámbitos, locales y no locales” (Echave et al., 2009, p. 229).

Esos actores son los que influyen en el conflicto minero, porque, según la Defensoría del Pueblo (2012):

El conflicto social será lo que sus actores decidan que sea. Puede haber desinformación que induce a error o un actor escondido e influyente cuyos intereses no se perciben, pero no factores completamente ajenos a la voluntad de los dirigentes de la organización social, los directivos de la empresa o los funcionarios del Estado que decidan el curso del conflicto. (pp. 31 y 32)

### **2.2.1. Empresas Mineras**

El artículo 59 de la CPP 1993 establece que el ejercicio de la libertad de empresa, en particular, “no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad pública”. “Es por ello que desde el ordenamiento se protege determinada actividad empresarial, dejando sin protección a aquella que contravenga los límites impuestos en el artículo 59º, y además, a aquellas que vulneran los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución” (Álvarez y Canales, 2012, p. 87). La CPP 1993 establece que la actividad extractiva de recursos naturales no afecte bienes jurídicos protegidos; pero, según opinión de Álvarez y Canales (2012), en el caso contrario, “si la actividad empresarial genera pasivos ambientales o sociales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad

de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no estarán dispuestos a soportar” (p. 94).

El “poder de policía” se justifica por la necesidad que tiene el Estado de ponderar las actividades empresariales con el interés público. “Así, en el caso de la minería especialmente, se tiene que ponderar la actividad empresarial y el derecho fundamental a la libre iniciativa privada, con otros derechos fundamentales y bienes jurídicos protegidos por la Constitución” (Tong, 2014, p. 282).

Álvarez y Canales (2012) explican que la agenda actual de los conflictos sociales se encuentra determinada, de un lado, por el reclamo frente a las empresas mineras por el daño ambiental causado y, de otro lado, por la insuficiente inversión de dichas empresas en programas de responsabilidad social. Conforme con los principios de la Constitución Económica, Álvarez explica que las empresas dedicadas a la extracción de recursos naturales, como parte de su responsabilidad social, tienen el deber de establecer mecanismos de prevención de daños ambientales y conflictos sociales. Pero sin duda, ello debe ir de la mano de un Estado que asuma su rol fiscalizador de los estándares, promotor del diálogo y la seguridad jurídica, y componedor de conflictos. (p. 14)

Echave et al. señalan que, además de la autorización estatal para iniciar sus operaciones, las empresas mineras requieren de una “licencia social” frente a las inevitables protestas. “Por ello, sus acciones de responsabilidad social y sus relaciones públicas en general se orientan a disminuir las tensiones existentes y a reducir la eventualidad de una protesta” (Echave et al., 2009, p. 387).

Echave et al. (2009) explican que, para el control de conflictos sociales, las empresas mineras aplican las siguientes cinco estrategias básicas:

- 1) Ganarse a la población desde un enfoque tradicional: a partir de la dotación de pequeñas obras públicas a manera de “compensación” o para ganar la buena voluntad y tranquilizar a los “nativos”.
- 2) Ganarse a la población desde una política de responsabilidad social corporativa: involucramiento en el espacio y los procesos de desarrollo local, buscando convertirse en un actor institucional en dicho proceso.

- 3) Negociar y acordar con la población: resolver las diferencias y disputas por la vía de la negociación y el establecimiento de convenios y compromisos mutuos, habitualmente con intervención de uno o más intermediarios; se trata de una estrategia perfectamente compatible con las dos anteriores.
- 4) Controlar el espacio local: una estrategia de seguridad basada en el manejo de información y eventualmente de instituciones y personas, con la pretensión de minimizar la crítica, la protesta y el estallido de conflictos.
- 5) Recurrir a la fuerza pública y no pública: protección, salvaguarda de bienes y contraposición frente a la movilización, la protesta o la agresión. (p. 236)

### **2.2.2. El Estado**

En general, la intervención del Estado en los conflictos se caracteriza por su desorganización e incoherencia, demostrando así que no existe la unidad de criterios que pueda generar “un marco normativo que oriente la actuación de las diversas agencias estatales en su relación con la actividad minera y los vínculos que se deben (o deberían) establecer con las poblaciones locales” (Echave et al., 2009, p. 260).

### **2.2.3. Comunidades Locales y Otros Actores**

Con frecuencia las autoridades regionales y municipales son sustituidas o presionadas por organizaciones como los frentes de defensa o comités de lucha; situación que se explica por el “escaso desarrollo político institucional de los partidos y movimientos regionales y del activismo de los movimientos sociales, que han trasladado la política a las calles por acción de líderes, en algunos casos radicales y con agenda propia” (Defensoría del Pueblo, 2012, pp. 35 y 36).

### 3. Evolución Histórica de la Fiscalización Ambiental en las Actividades Mineras

Considerando que la fiscalización ambiental ha tenido mayor desarrollo en el sector minero energético, Aldana (2014) comenta que la “historia de la fiscalización ambiental en el país no es de larga data. Más bien, diríamos que es una historia corta, pero con episodios variados; que ha respondido al contexto político institucional de nuestro país” (p. 324). Dicho esto, en primer término, estudiaremos el Decreto Ley 25763 1992; teniendo en cuenta que dicha norma fue derogada con la Ley 27474 2001 que, asimismo, fue derogada con la Ley 28964 2007 (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2007).

#### 3.1. Decreto Ley 25763: Empresas de Auditoría e Inspectoría a cargo de la Fiscalización de las Actividades de Empresas Mineras y Otras

Según el artículo 1 del derogado Decreto Ley 25763 1992, desde el 1 de enero de 1993 “las actividades mineras, de electricidad y de hidrocarburos, podrán ser fiscalizadas por el Ministerio de Energía y Minas a través de Empresas de Auditoría e Inspectoría”. En dicha fiscalización se verificaba el cumplimiento de las obligaciones previstas en las siguientes normas y disposiciones legales, mencionadas en el artículo 2 del derogado Decreto Ley 25763 1992): 1) contratos celebrados con el Estado y, en particular, contratos petroleros en operaciones de exploración, cuyas bases generales fueron aprobados con Decreto Ley 22774 1979; 2) normas de seguridad e higiene; 3) normas técnicas; 4) normas de conservación del medioambiente; y, 5) otras normas.

Según el artículo 8 del derogado Decreto Ley 25763 1992, para realizar la mencionada fiscalización, los órganos técnicos normativos del Ministerio de Energía y Minas –Minem– debían publicar en el Diario Oficial El Peruano, hasta el 31 de octubre de cada año, el cuestionario sobre el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la legislación de cada subsector. Según el artículo 9 del derogado Decreto Ley 25763 1992, las preguntas contenidas en dicho cuestionario debían ser contestadas por las empresas de auditoría e inspectoría; y los mencionados órganos técnicos normativos debían publicar, junto con el cuestionario, la relación de empresas de auditoría e inspectoría hábiles para ser contratadas. De acuerdo con los artículos 3 y 4 del derogado Decreto Ley 25763 1992, esas empresas debían inscribirse en el correspondiente registro del Minem, para que puedan ser calificadas

por dicha entidad. Según el artículo 10 del derogado Decreto Ley 25763 1992, los informes y documentos que fundamentaban las respuestas a los cuestionarios, debían ser conservados en los archivos de las empresas de auditoría e inspectoría. Esos informes y documentos podían ser revisados, mediante muestra, por los órganos técnicos normativos del Minem, según el artículo 11 del derogado Decreto Ley 25763 1992; considerando que dicho ministerio solo tenía la facultad de realizar una visita inspectiva en supuestos de accidentes fatales y situaciones de emergencia, de acuerdo con los artículos 13 y 14 del derogado Decreto Ley 25763 1992.

Según el artículo 5 del derogado Decreto Ley 25763 1992, hasta el 31 de enero de cada año, las empresas dedicadas a las actividades mineras, de electricidad y de hidrocarburos debían informar al Minem sobre su contrato con empresas de auditoría e inspectoría –considerando el plazo máximo previsto en el artículo 7 del derogado Decreto Ley 25763 1992–; y, en caso no se hubiese contratado con dichas empresas, el Minem debía disponer su contratación, cuyo costo era asumido por la empresa que debía ser fiscalizada. (Ministerio de energía y minas, 1992)

Aldana (2014) comenta que el objeto del derogado Decreto Ley 25763 1992 “era la tercerización de las funciones de fiscalización, dejando su ejercicio a las reglas del mercado, en tanto se disponía que los propios administrados debían contratar a las entidades a cargo de la fiscalización del cumplimiento de sus obligaciones” (p. 325). Ese modelo de fiscalización fue cuestionable, “debido a los naturales conflictos de intereses derivados del hecho de que eran las propias entidades fiscalizadas quienes pagaban directamente a las empresas auditoras e inspectoras por la provisión del servicio de fiscalización” (pp. 325 y 326).

### **3.2. Ley 27474: Fiscalización a cargo del Minem**

Según el artículo 1 de la derogada Ley 27474 2001, el Minem “es el organismo del Poder Ejecutivo competente para fiscalizar las actividades mineras, a través de sus órganos de línea”. De modo similar al artículo 2 del derogado Decreto Ley 25763 1992, en el artículo 2 de la derogada Ley 27474 2001 se establecía el marco legal aplicable en la labor de fiscalización y, en particular en su inciso 3, comprendía otras “obligaciones técnicas, administrativas, contables y/o financieras, establecidas en las disposiciones legales vigentes, diferentes a las mencionadas en los incisos anteriores y/o referidas a las actividades de prospección, exploración, explotación,

concentración, fundición y refinación, sus servicios auxiliares e instalaciones conexas”.

Según el artículo 7 de la derogada Ley 27474 2001, la labor de fiscalización consistía en lo siguiente: 1) ingresar al derecho minero o lugar donde se realicen las actividades regidas por la legislación minera, incluso solicitando el auxilio de la fuerza pública –según el artículo 11 de la derogada Ley 27474 2001–; 2) tomar muestras representativas para hacer las mediciones necesarias; 3) señalar plazos para el cumplimiento de medidas de seguridad, higiene y medio ambiente, inclusive ordenar la paralización temporal de las actividades –según los artículos 13 y 14 de la derogada Ley 27474 2001–; 4) requerir información o documentación, considerando las situaciones de emergencia –según el artículo 12 de la derogada Ley 27474 2001–; 5) determinar el incumplimiento del marco legal aplicable en la labor de fiscalización, y de las resoluciones y recomendaciones emitidas en base de la legislación minera –según el artículo 8 de la derogada Ley 27474 2001–; y 6) establecer la reserva de la información obtenida por los designados para las visitas de inspección, ya sean los fiscalizadores externos registrados –según los artículos 3, 4, 15 y 16 de la derogada Ley 27474 2001–, o los funcionarios del Minem –según el artículo 19 de la derogada Ley 27474 2001–.

De acuerdo con los artículos 5 y 17.4 de la derogada Ley 27474 2001, el Minem contrataba y pagaba a los fiscalizadores externos designados, sin generar vínculo laboral y según el arancel aprobado mediante resolución de dicha entidad y, después de realizada la labor de fiscalización o de inspección, los titulares de los derechos mineros inspeccionados debían depositar en una cuenta del Minem el monto que les fuese notificado por dicha entidad. (Ministerio de Energía y Minas, 2001)

Aldana opina que, con la aprobación de la mencionada ley, se dieron los primeros pasos hacia la autonomía de la fiscalización minera, respecto de la función de promoción de inversiones, propia de los ministerios. Empero, las decisiones sobre dicha fiscalización dependían del Minem, es decir, “la decisión administrativa respecto de la imposición de sanciones y otras medidas administrativas que podían derivarse del ejercicio de las acciones de fiscalización aún permanecía dentro del sector minería” (Aldana, 2014, p. 327).

### **3.3. Ley 26734 modificada con Ley 28964: OSINERGMIN a cargo de la Fiscalización de las Actividades de Empresas Mineras y Otras**

A continuación, será objeto de estudio la Ley 26734 1996 modificada con la Ley 28964 2007; previamente, es necesario considerar que mediante RCD 003-2010-OEFA/CD 2010 se aprobó el acta de la transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción de la actividad minera en materia ambiental entre el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería –OSINERGMIN– y el OEFA. En dicha RCD se determinó que, el 22 de julio de 2010, el OEFA asuma las referidas funciones de supervisión, fiscalización y sanción, transferidas del OSINERGMIN. Posteriormente, mediante la RCD 001-2011-OEFA/CD 2011, se aprobaron otras actas sobre dicha transferencia de funciones; además, se determinó el 4 de marzo de 2011 como la nueva fecha en que el OEFA asuma esas funciones transferidas del OSINERGMIN.

Asimismo, es necesario considerar que, según la cuarta disposición complementaria transitoria de la Ley 28964 2007, al término del tercer año de la vigencia de dicha ley, y con previa evaluación, “la Presidencia del Consejo de Ministros dispondrá lo conveniente para la constitución de un organismo autónomo encargado de la fiscalización de las actividades mineras” (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2007).

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 28964 2007, las competencias de fiscalización minera, establecidas en la Ley 27474 2001, se han transferido al OSINERGMIN. Según el artículo 19 de la Ley 28964 2007, no está comprendida la fiscalización de las actividades de la pequeña minería y la minería artesanal. Según el artículo 13 de la Ley 28964 2007, “el Consejo Directivo del OSINERGMIN está facultado para tipificar los hechos y omisiones que configuran infracciones administrativas, así como a graduar las sanciones”; de acuerdo a la respectiva escala de multas y sanciones, aprobada por el Consejo Directivo del OSINERGMIN, “la cual podrá contemplar, entre otras, penas pecuniarias, comiso de bienes, internamiento temporal de vehículos, cierre de establecimientos y paralización de obras”; de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 27699 2002. (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2002)

Según el artículo 1 de la Ley 26734 1996, modificado con la Ley 28964 2007, el OSINERGMIN, como integrante del Sistema Supervisor de la Inversión en Energía, es un ente “regulador, supervisor y fiscalizador de las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público interno o privado y las personas naturales, en los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería” (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2007).

Según el artículo 2 de la Ley 26734 1996, modificado con la Ley 28964 2007, en el desarrollo de las actividades de los subsectores de electricidad, hidrocarburos y minería, el OSINERGMIN tiene la misión, en particular, de “regular, supervisar y fiscalizar, en el ámbito nacional, (...) el cumplimiento de las normas legales y técnicas referidas a la conservación y protección del medio ambiente en el desarrollo de dichas actividades” (Ministerio de energía y minas, 1996). Asimismo, el OSINERGMIN, en particular, tiene la facultad de suspender las actividades desarrolladas en los subsectores de electricidad e hidrocarburos, “que no se encuentren debidamente autorizadas de acuerdo a la legislación vigente o de presumirse peligro inminente para la salud de la población o riesgo grave para el medio ambiente”; de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 27699 2002. Una similar facultad tiene el OSINERGMIN en el subsector de minería, según el artículo 10 de la Ley 28964 2007; considerando el deber del titular minero de comunicar situaciones de emergencia a dicha entidad, de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 28964 2007. (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2007)

Citando a la Defensoría del Pueblo, Echave et al. (2009) afirman que los problemas de fondo no se solucionan con encargar la fiscalización ambiental minera al OSINERGMIN, porque “esta entidad no tiene bajo su control funciones determinantes, como la de la evaluación ambiental, que permite definir no sólo la viabilidad de los proyectos, sino sus posibles impactos y por lo tanto la mejor estrategia de regulación y control” (p. 336).

Según el artículo 6 de la Ley 26734 1996, en la estructura del OSINERGMIN se encuentran los siguientes órganos: 1) el Consejo Directivo; y 2) la Gerencia. Según el artículo 9, literal b, de la Ley 26734 1996, el Consejo Directivo tiene las siguientes funciones: 1) resolver en última instancia administrativa los conflictos generados en el desarrollo de las actividades en el ámbito de su competencia –pero en el caso del recurso impugnativo contra la resolución de un conflicto intersectorial en materia

ambiental, la última instancia administrativa será el CONAM–; y 2) aprobar el PAS aplicable y determinar las instancias competentes para el ejercicio de la potestad sancionadora, conforme con los principios del procedimiento sancionador previstos en la Ley 27444; incluso, aprobar PAS especiales, como el vinculado al “cumplimiento de lo pactado en los respectivos contratos de privatización o de concesión, en el Sector Energía”, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 27699 2002. (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2002)

Según el artículo 17, literal c, de la Ley 26734 1996, constituyen recursos del OSINERGMIN, en particular, los montos por concepto de sanciones y multas impuestas por dicha entidad. Según el artículo 4 de la Ley 28964 2007, las funciones de supervisión y fiscalización de las actividades mineras serán financiados mediante los recursos propios del OSINERGMIN, asimismo, con “los montos pagados por concepto de Arancel de Fiscalización Minera y el setenta por ciento (70%) de las multas que se impongan por las infracciones detectadas en los procesos de fiscalización minera. Según el artículo 14 de la Ley 28964 2007, el 30% de esas multas impuestas será distribuido anualmente a las Direcciones Regionales de Energía y Minas de los Gobiernos Regionales en cuya circunscripción se realicen actividades de pequeña minería y minería artesanal, siendo destinado exclusivamente para la supervisión y fiscalización de estas actividades. (Ñopo Odar, 2007) Según el artículo 21 de la Ley 28964 2007, el “OSINERGMIN informará a las Direcciones Regionales de Energía y Minería de los Gobiernos Regionales, respecto de todas las acciones de fiscalización minera que ejecute” (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2007).

Según el artículo 13, literales b y c, de la Ley 26734 1996, la Gerencia del OSINERGMIN tiene las siguientes funciones, en particular: 1) efectuar las acciones de fiscalización directamente, o a través de empresas fiscalizadoras –una resolución del Consejo Directivo establecerá los criterios para la calificación y clasificación de dichas empresas, según el artículo 4 de la Ley 27699 2002–; y 2) imponer sanciones y/o multas por infracciones a las disposiciones legales, conforme con la escala de multas aprobada con resolución ministerial. (Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería, 2002)

## 4. Concesiones Mineras

### 4.1. Aprovechamiento de los Recursos Naturales en la CPP

#### 4.1.1. Derecho a un Ambiente Equilibrado y Adecuado

Según el artículo 2, inciso 22, de la CPP, toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida (Diario Oficial El Peruano, 1993).

El concepto de “medio ambiente” es consustancial al contenido mismo del mencionado derecho, según sentencia del Tribunal Constitucional STC, 2005, considerando que ese contenido está determinado por los siguientes elementos: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente –supone el disfrute de un entorno adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad–; y 2) el derecho a que dicho medio ambiente se preserve –los poderes públicos y los particulares tienen la obligación de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute–.

Según STC 2005, en “el Estado Social y Democrático de Derecho el crecimiento económico no puede ni debe reñirse con el derecho a la plenitud de la vida humana; no puede superponerse al resguardo de la dignidad de la persona” (p. 12), que es una prioridad del Estado y de la sociedad, considerando que una de las dimensiones de lo “social”, se define “como una fórmula de promoción del uso sostenible de los recursos naturales para garantizar un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida” STC, 2005, p. 12. La responsabilidad social es indispensable para el desarrollo sostenible o sustentable, manifestada en actitudes y comportamientos de los agentes económicos y el establecimiento de políticas de promoción y el desarrollo de actividades que, en función del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, procuren el bien común y el bienestar general. (Tribunal constitucional, 2005, p. 15)

Álvarez y Canales (2012) explican que la “extracción de recursos naturales pone en evidencia un vínculo, y por supuesto también la tensión, entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado adecuado al desarrollo de la vida” (p. 91). Según STC 2005, el vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, se materializa en función de los siguientes principios: 1) el principio de

desarrollo sostenible o sustentable –evitar que el uso de los bienes ambientales para el consumo presente no se “financien” con “deudas” sociales para el futuro–; 2) el principio de conservación – mantener los bienes ambientales en estado óptimo–; 3) el principio de prevención – ante cualquier peligro que pueda afectar la existencia de los bienes ambientales –; 4) el principio de restauración –sanear y recuperar los bienes ambientales deteriorados–; 5) el principio de mejora –el disfrute humano requiere maximizar los beneficios de los bienes ambientales–; 6) el principio precautorio –antes de conocer los efectos de las actividades humanas sobre el ambiente, se adoptan medidas de cautela y reserva ante la incertidumbre científica e indicios de amenaza–; y 7) el principio de compensación la explotación de los recursos no renovables requiere de mecanismos de reparación. (Tribunal constitucional, 2005, p. 15)

#### **4.1.2. Las Concesiones**

El Artículo 66 de la CPP 1993 establece que el Estado es soberano en el aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables; considerados patrimonio de la Nación; mediante ley orgánica se fijan las condiciones de uso de los recursos naturales y de su otorgamiento a particulares; dicha ley regula el derecho real del titular de la concesión. Según el artículo 73 de la CPP, los bienes de dominio público, que son inalienables e imprescriptibles, pueden ser concedidos a particulares para su aprovechamiento económico, conforme a ley. (Diario Oficial El Peruano, 1993)

Según STC, la naturaleza de la concesión está vinculada con la naturaleza misma de los recursos sujetos a explotación minera, porque “se trata de recursos naturales renovables y no renovables cuya titularidad la ejerce la Nación, (...), su apropiación y utilización no están sometidas a la libre empresa, (...). Ningún privado puede utilizar dichos recursos sin una previa concesión administrativa” (Tribunal constitucional 2005. pp. 36 y 37).

Según el artículo 66 de la CPP, la concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a la ley orgánica que establece las condiciones de uso de los recursos naturales y de su otorgamiento a particulares. Dicha ley orgánica no es otra que la Ley 26821 1997, que será objeto de estudio más adelante. Los recursos naturales, al ser bienes que integran el dominio público, con la Nación como

titular, no son objeto de un derecho real de propiedad civil, sino se trata de una “propiedad especial” que, según STC 2005, “se caracteriza por estar sometida a una normativa específica de Derecho Público, que consagra su indisponibilidad, dada su naturaleza de inalienable e imprescriptible, (...), quedando, en consecuencia, excluida del régimen jurídico sobre la propiedad civil” (p. 37). El deber del Estado frente a los bienes que integran el dominio público, consiste en asegurar la afectación íntegra de dichos bienes para promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, de conformidad con el artículo 44° de la Constitución. (Ministerio de Energía y Minas. 1997, p. 38)

Según el Tribunal constitucional (2005), en una economía social de mercado, la concesión “implica la entrega, sólo en aprovechamiento temporal, de los bienes de dominio público, estableciéndose una relación jurídica pública subordinada al interés público, y no de carácter sinalagmático” (p. 39).

## **4.2. Aprovechamiento de los Recursos Naturales en la Ley 26821**

### **4.2.1. Soberanía del Estado**

La soberanía del Estado en el aprovechamiento de los recursos naturales “se traduce en la competencia que tiene para legislar y ejercer funciones ejecutivas y jurisdiccionales sobre ellos”; según el artículo 6 de la Ley 26821 1997 (Ministerio de Energía y Minas, 1997).

En cumplimiento de los artículos 66 y 67 de la CPP 1993, y en concordancia con la Ley 28611 2005 y los convenios internacionales ratificados por el Perú, la Ley 26821 1997 “norma el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la Nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares”; de acuerdo con el artículo 1 de la Ley 26821 1997. Ese es el ámbito de aplicación de dicha ley. (Diario Oficial El Peruano, 1993)

El artículo 15 de la Ley 26821 1997 establece el contenido de las leyes especiales sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Según su tercera disposición final, la Ley 26821 1997 no modifica las garantías y seguridades contenidas en los contratos celebrados conforme al artículo 62 de la CPP 1993. Según la citada norma constitucional, mediante contratos-ley el Estado puede

establecer garantías y otorgar seguridades; que no pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a la libertad de contratar. (Ministerio de Energía y Minas, 1997)

#### 4.2.2. Función Promotora del Estado

En el artículo 7 de la Ley 26821 1997 se establece los medios para promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que es responsabilidad del Estado y, para el desarrollo sostenible, impulsará la transformación de los recursos naturales.

Según su artículo 2, la Ley 26821 1997 tiene como objetivo, en particular, procurar “un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana”. El artículo 8 de la Ley 26821 1997 establece los límites del aprovechamiento de los recursos naturales. Según el artículo 28 de la Ley 26821 1997, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables implica el manejo racional de estos recursos, considerando su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y, de ser el caso, reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente; por otra parte, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales no renovables consiste en la explotación eficiente de estos recursos, siguiendo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente.

Según el artículo 29 de la Ley 26821 1997, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales, el titular de un derecho de aprovechamiento debe cumplir las siguientes condiciones del aprovechamiento sostenible de los recursos naturales:

- a. Utilizar el recurso natural, conforme con el título del derecho, para los fines que fueron otorgados, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales.
- b. Cumplir con las obligaciones dispuestas por la ley especial correspondiente.
- c. Cumplir con los procedimientos legales de Evaluación de Impacto Ambiental y los Planes de Manejo de los recursos naturales.

- d. Cumplir con la retribución económica correspondiente, conforme con las modalidades establecidas en leyes especiales.
- e. Mantener al día el derecho de vigencia, conforme a ley. (Ministerio de Energía y Minas, 1997)

#### **4.2.3. Dominio sobre Frutos y Productos de los Recursos Naturales**

En el artículo 3 de la Ley 26821 1997 se define los recursos naturales como “todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado” (Ministerio de Energía y Minas, 1997).

Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación, conforme con el artículo 73 de la CPP 1993. El artículo 4 de la Ley 26821 1997 precisa que los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean estos renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación; asimismo, los frutos y productos de los recursos naturales obtenidos conforme con dicha ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos. (Diario Oficial El Peruano, 1993)

Considerando que las leyes especiales establecen las modalidades de otorgamiento de los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en el artículo 19 de la Ley 26821 1997 se indica que, en todo caso, “el Estado conserva el dominio sobre éstos, así como sobre los frutos y productos en tanto ellos no hayan sido concedidos por algún título a los particulares” (Ministerio de Energía y Minas, 1997).

#### **4.2.4. Derechos del Titular de la Concesión**

Según el primer párrafo del artículo 23 de la Ley 26821 1997, la concesión “otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo”. Conforme con el segundo párrafo del artículo 23 de la Ley 26821 1997, el titular de la concesión tiene el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, por tanto, la propiedad de los frutos y productos a extraerse; la concesión puede ser otorgada a plazo fijo o indefinido, y será irrevocable siempre que el titular cumpla las obligaciones que la legislación especial exija para mantener su vigencia. Según el tercer párrafo del artículo 23

de la Ley 26821 1997, las concesiones son bienes incorporeales registrables. (...)

El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada. (Ministerio de Energía y Minas, 1997)

En la Tribunal constitucional (2005) se explica que, mediante la concesión, la administración “decide transferir unilateralmente a los particulares que cumplan las condiciones legales y reglamentarias de la concesión determinadas por el Estado, el desarrollo de determinada actividad económica que tiene un carácter predominantemente público” (p. 39).

Las leyes especiales, que establecen las modalidades de otorgamiento de los derechos para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, “deberán contemplar en forma precisa los atributos que se conceden, sean éstos de carácter real o de otra naturaleza”; según el artículo 22 de la Ley 26821 1997. Según su artículo 24, las modalidades contenidas en las referidas leyes especiales tienen los mismos alcances que las concesiones contempladas en la Ley 26821 1997, considerando lo que sea aplicable. Según el artículo 30 de la Ley 26821 1997, la caducidad determina la reversión al Estado de la concesión, desde el momento de la inscripción de la cancelación del título correspondiente. (Ministerio de Energía y Minas, 1997)

#### **4.2.5. Retribución Económica**

Considerando que mediante leyes especiales se regula el canon por explotación de recursos naturales y los tributos, en el artículo 20 de la Ley 26821 1997 se indica que todo aprovechamiento de recursos naturales por parte de particulares implica una retribución económica, determinada por criterios económicos, sociales y ambientales; esa retribución económica incluye todo concepto que deba aportarse al Estado por el recurso natural, de acuerdo con leyes especiales, ya sea como contraprestación, derecho de otorgamiento o derecho de vigencia del título que contiene el derecho. En el artículo 21 de la Ley 26821 1997 se establece el contenido de la ley especial para el aprovechamiento sostenible de cada recurso natural, que incluye los mecanismos de retribución económica al Estado por su otorgamiento, el mantenimiento del derecho de vigencia, las condiciones para su inscripción en el registro correspondiente, así como su posibilidad de cesión entre particulares. (Ministerio de Energía y Minas. 1997)

### 4.3. Concesiones en el TUO de la Ley General de Minería

#### 4.3.1. Concesión Minera

El ámbito de aplicación del TUO de la Ley General de Minería 1992 –según su artículo I, título preliminar– comprende todo lo relativo al aprovechamiento de las sustancias minerales del suelo y del subsuelo del territorio nacional, así como del dominio marítimo; pero no están incluidos en dicho ámbito, el petróleo e hidrocarburos análogos, los depósitos de guano, los recursos geotérmicos y las aguas minero-medicinales. (Diario Oficial El Peruano. 1992)

Entre los atributos de los titulares de las concesiones previstos en el artículo 37 del TUO de la Ley General de Minería 1992, mencionamos los siguientes –señalados en los numerales 7, 8 y 11 de dicho artículo–: i) solicitar, a la autoridad minera, la expropiación, previa indemnización, del área necesaria para el racional uso de la concesión, acreditando la mayor importancia de la actividad minera en comparación con la actividad afectada; ii) el uso del agua necesaria para las operaciones de la concesión y sus trabajadores, conforme con la legislación sobre la materia; y iii) contratar empresas inscritas en el Minem para la ejecución de los trabajos de exploración, desarrollo, explotación y beneficio.

En el artículo 38 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 1054 2008 establece las obligaciones de los titulares de las concesiones que, en particular, es que “la concesión minera obliga a su trabajo, obligación que consiste en la inversión para la producción de sustancias minerales. (...). La producción deberá acreditarse con liquidación de venta” (Ministerio de energía y minas, 2008).

Según el artículo 40 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 1054 2008, y después modificado con Decreto Legislativo 1320 2017; hasta que se cumpla con la producción o inversión mínima anual prevista en el artículo 38, el concesionario deberá pagar, además del derecho de vigencia, una penalidad, equivalente al 2% –antes de la última modificatoria era de 10%– de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea otorgada efectiva, a partir del primer semestre del undécimo año, contado desde el siguiente año en que se otorgó el título de concesión minera; dicha penalidad se incrementará, equivalente al 5% y 10% de esa producción

exigible, si continua el incumplimiento al vencimiento del décimo quinto año y del vigésimo año, respectivamente; y caduca la concesión minera, si continua el incumplimiento al vencimiento del trigésimo año –antes de la última modificatoria era el décimo quinto año–.

Según el artículo 39 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 913 2001, desde el “año en que se hubiere formulado el petitorio, el concesionario minero estará obligado al pago del Derecho de Vigencia. (...) [que] es independiente del pago de los tributos a que está obligado el titular del predio”. Según el artículo 58 del TUO de la Ley General de Minería (1992), las “concesiones se extinguen por caducidad, abandono, nulidad, renuncia y cancelación”. Según el artículo 59 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 1010 2008, produce la caducidad de concesiones mineras, en particular, no pagar, en su oportunidad, el “derecho de vigencia durante dos años consecutivos o no. (...), también constituye causal de caducidad de las concesiones mineras el incumplimiento de las obligaciones de producción a que se refiere el artículo 38 durante dos (2) años”.

Conforme con los artículos 8 y 9 del TUO de la Ley General de Minería 1992, sobre los recursos minerales concedidos, la concesión minera otorga a su titular el derecho a la exploración –actividad que busca ciertas demostraciones en los yacimientos minerales– y explotación –actividad de extracción de los minerales contenidos en un yacimiento, y desarrollo es la operación que hace posible la explotación del mineral–; asimismo, la concesión minera, inmueble distinto y separado del predio donde está ubicada, tiene partes integrantes –labores de aprovechamiento de las sustancias minerales– y partes accesorias –bienes de propiedad del concesionario, aplicados de modo permanente a la concesión–, que no pierden su condición de inmueble aunque estén fuera del perímetro de la concesión, excepto las partes accesorias, si así se establece por contrato. (Ministerio de energía y minas, 2008)

Según el artículo 10 del TUO de la Ley General de Minería 1992, la concesión minera, que otorga a su titular un derecho real o la suma de los atributos que dicha ley reconoce al concesionario, es irrevocable, siempre que el titular cumpla las obligaciones que dicha ley exige para mantener su vigencia. En base

al citado artículo, en la STC 2005 se explica que la concesión “es un supuesto de cesión unilateral a terceros, dispuesta por la Administración Pública, de los bienes comprendidos bajo la esfera del dominio público” (p. 39). La concesión minera, en particular, “debe entenderse como un acto jurídico de Derecho Público en virtud del cual la Administración Pública, sustentándose en el principio de legalidad, establece el régimen jurídico de derechos y obligaciones en la explotación de los recursos minerales no renovables” (Tribunal constitucional, 2005, p. 42).

Según el artículo 13 del TUO de la Ley General de Minería 1992, las concesiones mineras se clasifican en metálicas y no metálicas, según la clase de sustancia, sin superposición ni prioridad entre ellas; dicha concesión podrá ser transformada a sustancia distinta, mediante declaración de su titular. Según el artículo 14 del TUO de la Ley General de Minería 1992, no podrán establecerse concesiones no metálicas, ni estas prorrogarse, sobre áreas agrícolas intangibles, ni en tierras rústicas de uso agrícola, con excepción de los pastos naturales; en particular, el título de la concesión en áreas urbanas o de expansión urbana, requiere previamente el acuerdo autoritativo del respectivo Concejo Provincial, excepto que se considere aprobada, si no se pronuncia en el plazo de 60 días naturales siguientes a la presentación de la solicitud. (Diario Oficial El Peruano, 1992)

#### **4.3.2. Concesión de Beneficio**

Según el artículo 18 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Ley 27651 2002, el titular de la concesión de beneficio tiene el “derecho a extraer o concentrar la parte valiosa de un agregado de minerales desarraigados y/o a fundir, purificar o refinar metales, (...) mediante un conjunto de procesos físicos, químicos y/o físico-químicos”; que si es realizado por los productores mineros artesanales, no está en el ámbito de aplicación normativa de las concesiones de beneficio, pero requieren autorización del Minem. Según el artículo 17 del TUO de la Ley General de Minería 1992, el mencionado conjunto de procesos se denomina “beneficio” y comprende las siguientes etapas: 1) preparación mecánica –proceso para reducir de tamaño, clasificar y/o lavar un mineral–; 2) metalurgia –procesos para concentrar y/o extraer las sustancias

valiosas de los minerales–; y 3) refinación –proceso para purificar los metales de los productos obtenidos en los procesos anteriores–.

Según el artículo 46 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 868 1996, desde el “año en que se hubiere solicitado una concesión de beneficio, el titular estará obligado al pago del Derecho de Vigencia, en un monto anual según su capacidad instalada”. Según el artículo 58 del TUO de la Ley General de Minería 1992, las concesiones se extinguen, en particular, por caducidad. Según el artículo 59 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 1010 2008, produce la caducidad de la concesión de beneficio, en particular, el no pago oportuno del derecho de vigencia durante dos años consecutivos o no; dicha concesión no podrá ser objeto de caducidad, transcurridos cinco años de producida la causal alegada sin que la autoridad administrativa haya emitido la resolución de caducidad, plazo que no será aplicable, si antes de su vencimiento se han iniciado los procesos respectivos. (Diario Oficial El Peruano, 1992)

#### **4.3.3. Concesión de Labor General**

Según el artículo 20 del TUO de la Ley General de Minería 1992, la “concesión de labor general otorga a su titular el derecho a prestar servicios auxiliares a dos o más concesiones mineras”. Según el artículo 19 del TUO de la Ley General de Minería 1992, la actividad minera que presta servicios auxiliares se denomina “labor general”, que pueden ser de ventilación, desagüe, izaje o extracción a dos o más concesiones de distintos concesionarios.

Según el artículo 47 del TUO de la Ley General de Minería 1992, en la presentación de la solicitud de “concesión de labor general (...), el peticionario pagará por Derecho de Vigencia 0.003% de una UIT por metro lineal de labor proyectada”.

Según el artículo 58 del TUO de la Ley General de Minería 1992, las concesiones se extinguen, en particular, por caducidad. Según el artículo 59 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 1010 (2008), produce la caducidad de la concesión de labor general, en particular, el no pago oportuno del derecho de vigencia durante dos años consecutivos o no; dicha concesión no podrá ser objeto de caducidad,

transcurridos cinco años de producida la causal alegada sin que la autoridad administrativa haya emitido la resolución de caducidad, plazo inaplicable, si antes de su vencimiento se han iniciado los procesos respectivos. (Diario Oficial El Peruano 1992)

#### **4.3.4. Concesión de Transporte Minero**

Según el artículo 23 del TUO de la Ley General de Minería 1992, el titular de la concesión de transporte minero tiene “el derecho de instalar y operar un sistema de transporte masivo continuo de productos minerales entre uno o varios centros mineros y un puerto o planta de beneficio, o una refinería o en uno o más tramos de estos trayectos”. Según el artículo 22 del TUO de la Ley General de Minería 1992, transporte minero se denomina a los sistemas utilizados para el transporte masivo y continuo de productos minerales, por métodos no convencionales; sistemas que podrán ser fajas transportadoras, tuberías, cable carriles y otros que puedan ser agregados por la autoridad administrativa. Según el artículo 47 del TUO de la Ley General de Minería 1992, al presentar la solicitud de concesión de transporte minero, “el peticionario pagará por Derecho de Vigencia 0.003% de una UIT por metro lineal de labor proyectada” (Diario Oficial El Peruano, 1992).

Según el artículo 58 del TUO de la Ley General de Minería 1992, las concesiones se extinguen, en particular, por caducidad. Según el artículo 59 del TUO de la Ley General de Minería 1992, modificado con Decreto Legislativo 1010 2008, la caducidad de la concesión de transporte minero se produce, en particular, por el no pago oportuno del derecho de vigencia durante dos años consecutivos o no; dicha concesión no podrá ser objeto de caducidad, transcurridos 5 años de producida la causal alegada sin que la autoridad administrativa haya emitido la resolución de caducidad, pero dicho plazo será inaplicable, si antes de su vencimiento se han iniciado los procesos respectivos. (Diario Oficial El Peruano, 2008)

#### **4.3.5. Obligaciones del Titular de la Concesión**

Según el artículo 48 del TUO de la Ley General de Minería 1992, el titular de la concesión deberá ejecutar las labores propias de la actividad minera, de conformidad con los sistemas, métodos y técnicas para un mejor desarrollo de

dicha actividad, y cumpliendo las normas aplicables a la industria minera sobre seguridad e higiene y saneamiento ambiental; en el desarrollo de dicha actividad se deberá evitar, en lo posible, ocasionar daños a terceros y, si eso ocurre, el titular de la concesión queda obligado a indemnizarlos. (Diario Oficial El Peruano 1992)

Considerando que el Estado evalúa y preserva los recursos naturales, fiscaliza la actividad minera de acuerdo con el principio de simplificación administrativa, en particular; según el artículo II, título preliminar, del TUO de la Ley General de Minería 1992. Y, según su artículo 49, los “titulares de la actividad minera están obligados a facilitar en cualquier tiempo, el libre acceso a la autoridad minera para la fiscalización de las obligaciones que les corresponda”. Los poderes de vigilancia y control del Estado, según STC 2005, “implican no sólo velar por el fiel cumplimiento de las obligaciones asumidas por los titulares de las concesiones mineras (...), sino también establecer las condiciones de la utilización de los recursos naturales” (Tribunal constitucional, 2005, p. 40).

## **5. Empresas Mineras causantes de Daños Ambientales**

### **5.1. Sanciones y Medidas Administrativas a la Empresa Minera**

En materia ambiental, la responsabilidad administrativa es objetiva relativa, toda vez que la acreditación de alguna causal eximente de responsabilidad –fractura del nexo causal– implica que no habrá consecuencias jurídicas para el administrado, en general, y particularmente, para el titular de la concesión minera y/o la empresa minera. Ante una infracción administrativa, la autoridad competente del OEFA puede imponer sanciones monetarias como la multa.

La multa impuesta tiene un monto máximo; no obstante, esta regla no será aplicable, si la empresa minera ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas, no ha acreditado sus ingresos o no ha remitido la información necesaria para la estimación de sus ingresos. Aunque, en la legislación derogada, también estaba excluido el caso del administrado reincidente; según la legislación vigente, la reincidencia conllevará al incremento en un 20% de la multa que correspondería imponer a la empresa minera. Por otra parte, el monto de la multa impuesta, en la resolución final, será reducido por pronto pago, si la empresa minera cumple algunos requisitos previstos en la norma.

El incumplimiento de las medidas administrativas –cautelar o correctiva– por la empresa minera, genera la imposición de multas coercitivas, automáticamente, y sin el requerimiento previo que exigía la legislación derogada –la misma que establecía que dicho incumplimiento constituía infracción administrativa sancionable–. Vencido el plazo para el pago de la multa coercitiva, se ordenará su cobranza coactiva –así, la multa coercitiva no es considerada una sanción, sino un medio de ejecución forzosa del extremo de la resolución que impone una medida administrativa–. Mientras persista el incumplimiento de cualquiera de dichas medidas administrativas, se impondrá a la empresa minera una nueva multa coercitiva hasta que se cumpla lo ordenado por la autoridad competente del OEFA.

La vía administrativa se orienta a prevenir, revertir o disminuir la afectación a los bienes jurídicos protegidos –ambiente, recursos naturales y salud–; por lo que la autoridad competente del OEFA, no solo impone sanciones a la empresa minera por la responsabilidad administrativa detectada, sino también puede dictar medidas correctivas, en la resolución final, para revertir o disminuir los efectos nocivos que la infracción ha causado en los bienes jurídicos protegidos. En esa vía, si bien es suficiente el daño potencial para declarar que se ha producido una infracción administrativa –y, por tanto, para imponer la sanción correspondiente–, el dictado de una medida correctiva sí requiere la existencia de un daño real.

Según la legislación derogada, la sanción de multa, en particular, también era impuesta a la empresa minera en el caso que se verifique que esta había subsanado voluntariamente el acto u omisión imputados como infracción administrativa; en ese caso, la autoridad competente del OEFA consideraba la subsanación voluntaria como una circunstancia atenuante especial de la responsabilidad administrativa, siempre que dicha acción sea realizada antes de la notificación de la imputación de cargos, que da inicio al PAS. No obstante, para la legislación vigente, la subsanación o corrección antes del inicio del PAS, son eximentes de la responsabilidad administrativa, es decir, a la empresa minera no será sancionada; y, en otro supuesto, la corrección de un incumplimiento trascendente, o después del inicio del PAS, conllevará a la reducción de la multa que correspondería imponer a la empresa minera.

El PAS a cargo del OEFA inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos, y puede culminar con la resolución del TFA, como segunda instancia,

sobre el recurso de apelación interpuesto contra lo decidido por la DFSAI, como primera instancia. La resolución del TFA agota la vía administrativa y podría ser objeto de nulidad ante el Poder Judicial, mediante el proceso contencioso administrativo.

## **5.2. Fiscalización Ambiental a las Empresas Mineras**

Los “conflictos por contrariedades socioambientales” se manifiestan en el rechazo de la población a la actividad minera, debido a que los daños ambientales cometidos por las empresas mineras no han sido adecuadamente reparados, ante la inacción del Estado que no ha podido revertir esa situación. Los conflictos sociales amenazan o afectan derechos fundamentales; como el derecho de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

Teniendo en cuenta que los conflictos sociales son impulsados por un conjunto de combinaciones de causas de diverso origen, se puede verificar que algunas de las causas están referidas a afectaciones al ambiente. (Defensoría del Pueblo, 2012)

Resolver la conflictividad de fondo implica enfrentar la raíz de los problemas que luego se manifiestan en las protestas; y un problema principal, que está en la base del conflicto minero, es el déficit en materia de fiscalización, lo que implica que el Estado no dispone de los instrumentos para verificar y exigir el cumplimiento de las normas de protección ambiental. (Echave et al., 2009)

Para la operatividad de las empresas se requiere contar con una “licencia social”, además de los permisos y autorizaciones legales, teniendo en cuenta que una nueva operación minera puede generar protestas de la población (Echave et al., 2009). La responsabilidad social de la empresa –que permite que la actividad empresarial se desarrolle en armonía con la comunidad–, se complementa con el rol del Estado de fiscalizar los estándares ambientales, promover el diálogo y la seguridad jurídica, y ser componedor de conflictos. (Álvarez, 2012)

Por tanto, es necesario resolver la conflictividad de fondo de los “conflictos por contrariedades socioambientales”, manifestada en el rechazo de la población a la actividad minera, mediante protestas, muchas veces violentas y con afectación de derechos fundamentales, además de las pérdidas por la suspensión de las actividades económicas. Un problema principal, que está en la base de esos conflictos sociales, es el déficit en materia de fiscalización, que se manifiesta en el incumplimiento de

las normas de protección ambiental, ante la inacción del Estado, por carecer de los instrumentos necesarios para revertir la situación. (Defensoría del Pueblo, 2012)

### **5.2.1. Acciones Administrativas ante los Daños Ambientales**

Para entender la dinámica y características básicas de los conflictos mineros, es necesario tener en cuenta la percepción de la población respecto de la magnitud de los efectos que puede generar la actividad minera; de modo que si la población se siente amenazada o seriamente afectada por la actividad minera, entonces tendrá motivos para protestar, con el fin de negociar los términos de su relación. (Echave et al., 2009)

“El temor justificado de la población a la potencial contaminación que puede ocasionar la actividad minera deriva de la existencia de daños ambientales, considerados como la prueba tangible y visible del peligro ambiental asociado con esta actividad extractiva” (Defensoría del Pueblo, 2007).

La actividad minera puede ser fuente de contaminación que, usualmente, ocasiona daños colaterales a terceros, imponiendo cargas o sobrecostos a actividades como la agricultura, debido a la disminución de la calidad y/o cantidad de agua disponible (Defensoría del Pueblo, 2007). La actividad minera requiere de extensiones superficiales de tierra, limitando el uso tradicional que las comunidades daban a sus tierras, mediante actividad agrícola de subsistencia, principalmente (Álvarez y Canales, 2012). Recursos como el agua y la tierra constituyen medios de vida que han permitido que las comunidades puedan subsistir a través del tiempo (Defensoría del Pueblo, 2012).

Por tanto, la población amenazada o seriamente afectada por la actividad minera, tiene motivos para protestar contra la industria minera; más aún si los daños ambientales ocasionados por la minería son exhibidos como la prueba concreta de los efectos dañinos de la actividad extractiva, sobre el agua y la tierra, principalmente, que son recursos vitales para la subsistencia de las comunidades. En ese orden de ideas, la población no tendría motivos para protestar contra la industria minera por los daños ambientales, si las medidas correctivas dictadas por la autoridad competente del OEFA fueran oportunas o efectivas.

**Tabla 1**  
**Tipos y subtipos de medidas correctivas**

Medidas correctivas											
Medidas de paralización (MP)				Medidas de restauración (MR)		Medidas de compensación ambiental (MC)			Medidas de adecuación (MA)		Otras medidas (OM)
d <sup>1</sup>	p <sup>2</sup>	a <sup>3</sup>	c <sup>4</sup>	r <sup>5</sup>	m <sup>6</sup>	o <sup>7</sup>	e <sup>8</sup>	co <sup>9</sup>	i <sup>10</sup>	s <sup>11</sup>	

*Nota.* Esta tabla muestra los tipos de medidas correctivas, cuya fuente son los lineamientos aprobados con RCD 010-2013-OEFA/CD; y, también muestra los subtipos de medidas correctivas, cuya fuente son dichos lineamientos y el artículo 19 del Reglamento del PAS del OEFA 2017. (Ministerio del Ambiente, 2017)

<sup>1</sup> El decomiso de los bienes utilizados para el desarrollo de la actividad económica causante de la infracción. Esa medida y las siguientes tres medidas se incluyen en el tipo de “medidas de paralización”.

<sup>2</sup> La paralización, cese o restricción de la actividad causante de la infracción.

<sup>3</sup> El retiro, tratamiento, almacenamiento o destrucción de los bienes utilizados para el desarrollo de la actividad causante de la infracción.

<sup>4</sup> El cierre, parcial o total, del inmueble donde se lleve a cabo la actividad causante de la infracción.

<sup>5</sup> La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso. Esa medida se incluye en el tipo de “medidas de restauración”.

<sup>6</sup> La obligación del responsable del daño a compensarla en términos ambientales y/o económicos, en caso no sea posible restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada. Esa medida y la siguiente se incluyen en el tipo de “medidas de compensación ambiental”.

<sup>7</sup> Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la correspondiente política ambiental.

<sup>8</sup> Cursos de capacitación ambiental, con asistencia y aprobación obligatorios, cuyo costo será asumido por el administrado. Esa medida y las siguientes dos medidas se incluyen en el tipo de “medidas de adecuación”.

<sup>9</sup> Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño.

<sup>10</sup> Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente.

<sup>11</sup> Otras medidas que se consideren necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, o evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en los bienes jurídicos protegidos.

### 5.2.2. Empresas Mineras como Infractores Ambientales

Teniendo en cuenta que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, su apropiación y utilización no están sometidas a la libre empresa, de modo que ningún particular puede utilizar dichos recursos sin una previa concesión administrativa STC, 2005. La concesión es un acto administrativo que implica la entrega, solo en aprovechamiento temporal, de bienes de dominio público, como los recursos naturales, estableciéndose una relación jurídica pública subordinada al interés público. (Tribunal constitucional, 2005)

Desde el ordenamiento jurídico se protege determinada actividad empresarial, dejando sin protección a aquella que contravenga los límites impuestos en el artículo 59 de la CPP 1993 (Diario Oficial El Peruano, 1993), y también a aquellas que vulneran los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución; en particular, el ejercicio de la libertad de empresa en el sector minero “no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas”; de conformidad con la mencionada norma constitucional. (Álvarez y Canales, 2012)

## 6. Efectividad de las Sanciones Administrativas a Empresas Mineras causantes de Daños Ambientales

### 6.1. Sanciones Administrativas a Empresas Mineras

Según hemos verificado, al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el primer trimestre del 2014, se les impuso multas entre 10 y 274,44 UIT. Al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el segundo trimestre del 2014, se les impuso multas entre 2 y 329,86 UIT. Al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el tercer trimestre del 2014, se les impuso multas entre 10 y 232,50 UIT. A casi todas las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el cuarto trimestre del 2014, se les impuso multas entre 1,69 y 1205,73 UIT.

Asimismo, a casi la mitad de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el primer trimestre del 2015, se les impuso multas entre 16 y 157,15 UIT. A la minoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el segundo trimestre del 2015, se les impuso multas entre 16 y 215,2 UIT. A la mayoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el tercer trimestre del 2015, se les impuso multas entre

14,47 y 498,19 UIT. A la minoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el cuarto trimestre del 2015, se les impuso multas entre 10 y 108,72 UIT.

Al respecto, la entrevistada Kelly Salas Cisneros manifestó que dichas sanciones “se aplican en observancia del debido proceso, (...) y en estricto respeto del principio de no confiscatoriedad”.

Para obtener las resoluciones del TFA, cuyos datos están en las tablas a continuación, se ha seguido los siguientes criterios:

- Las resoluciones del TFA confirman las resoluciones sancionadoras de la DFSAI.
- La sanción se ha impuesto a un administrado del sector minero, es decir, se trata de una empresa minera sancionada por OEFA, como autoridad administrativa ambiental.
- Las resoluciones del TFA corresponden a los años 2014 y 2015, conforme se ha previsto en el proyecto de tesis. Las tablas respectivas serán divididas por trimestres, para facilitar el análisis.
- Los tipos de medidas correctivas han sido esquematizados en la Tabla 1.

**Tabla 2**

**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el primer trimestre de 2014**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
136-09-MA/E	018-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Compañía Minera San Nicolás S.A.	110			
061-2013-OEFA/DFSAI/PAS	016-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Minera IRL S.A.	21			
019-09-MA/E	015-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Anabi S.A.C.	184,04			
095-09-MA/E	013-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Castrovirreyna Compañía Minera S.A.	220			
212-09-MA/E	011-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	50			
186-2012-DFSAI/PAS	010-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Volcan Compañía Minera S.A.A.	87,26			
054-2011-DFSAI/PAS	008-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Volcan Compañía Minera S.A.A.	70			
028-08-MA/R	007-2014-OEFA/TFA	31/01/2014	Century Mining Perú S.A.C.	110			
1633568	003-2014-OEFA/TFA	28/01/2014	Gold Fields La Cima S.A.	10			
212-08-MA/E	002-2014-OEFA/TFA	28/01/2014	Sociedad Minera Corona S.A.	50			
143-09-MA/E	048-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Compañía Minera San Nicolás S.A.	50			
164-2011-DFSAI/PAS	047-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Volcan Compañía Minera S.A.A.	210			
2007-088	046-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Shougang Hierro Perú S.A.A.	274,44			
139-09-MA/E	042-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Sociedad Minera Corona S.A.	50			
160-09-MA/E	032-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Compañía Minera Quiruvilca S.A.	150			
078-09-MA/E	029-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Compañía Minera Poderosa S.A.	50			
077-09-MA/E	028-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Compañía Minera Poderosa S.A.	100			
141-09-MA/E	026-2014-OEFA/TFA	28/02/2014	Compañía Minera Ares S.A.C.	100			
031-09-MA/E	020-2014-OEFA/TFA	04/02/2014	Consorcio Minero La Inmaculada S.A.C.	20			
169-08-MA/E	055-2014-OEFA/TFA	27/03/2014	Minera Strait Gold Perú S.A.C.	20			
179-2012-DFSAI/PAS	054-2014-OEFA/TFA	27/03/2014	Impala Perú S.A.C.	22			
016-2011-DFSAI/PAS	053-2014-OEFA/TFA	27/03/2014	Impala Perú S.A.C.	22			
872-2013-OEFA/DFSAI/PAS	052-2014-OEFA/TFA	27/03/2014	Newmont Perú S.R.L.	20			
043-09-MA/E	050-2014-OEFA/TFA	25/03/2014	Compañía Minera Milpo S.A.A.	100			

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA 2022. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 2, al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el primer trimestre de 2014, se les impuso multas entre 10 y 274,44 UIT; esta última se impuso a Shougang Hierro Perú S.A.A.

**Tabla 3**

**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el segundo trimestre de 2014**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
065-2011-DFSAI/PAS	071-2014-OEFA/TFA	29/04/2014	Compañía Minera Atacocha S.A.A.	272,04			
1509974	070-2014-OEFA/TFA	29/04/2014	Compañía Minera Argentum S.A.	50			
160-2012-DFSAI/PAS	069-2014-OEFA/TFA	29/04/2014	Compañía Minera Poderosa S.A.	22,03			
054-2012-DFSAI/PAS/MI	067-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Compañía Minera Miski Mayo S.R.L.	20			
030-2009-MA/R	065-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	210			
051-2011-DFSAI/PAS	064-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Consorcio Minero Horizonte S.A.	10			
220-009-MA/E	063-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Compañía Minera Poderosa S.A.	100			
003-10-MA/E	062-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Compañía Minera Los Chunchos S.A.C.	13,11			
156-2012-DFSAI/PAS	061-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Compañía Minera Antamina S.A.	5,98			
177-2012-DFSAI/PAS	060-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Corporación Minera Castrovirreyna S.A.	31			
014-2011-DFSAI/PAS	058-2014-OEFA/TFA	22/04/2014	Corporación Minera Castrovirreyna S.A.	154			
214-09-MA/E	057-2014-OEFA/TFA	08/04/2014	Corporación Minera Castrovirreyna S.A.	50			
226-2009-MA/E	091-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Compañía Minera Quiruvilca S.A.	100			
089-2009-MA/R	090-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Compañía Minera Milpo S.A.A.	24			
059-2011-DFSAI/PAS	089-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Sociedad Minera El Brocal S.A.A.	81			
194-2012-DFSai/PAS	086-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Compañía Minera Caravelí S.A.C.	50			
008-2009-MA/R	082-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Sociedad Minera Austria Duvaz S.A.C.	100			
009-2009-MA/R	081-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Doe Run Perú S.R.L.	102			
002-10-MA/E	080-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Minera Chinalco Perú S.A.	59,12			
871-2013-OEFA/DFSai/PAS	079-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Aruntani S.A.C.	20			
124-09-MA/E	078-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Minera Azulcochaming S.A.	10			
144-2012-DFSai/PAS	077-2014-OEFA/TFA	27/05/2014	Southern Perú Copper Corporation - Sucursal del Perú	2			
061-2009-MA/R	076-2014-OEFA/TFA	11/05/2014	Compañía Minera Ares S.A.C.	329,86			
167-2012-DFSai/PAS	074-2014-OEFA/TFA	14/05/2014	Minera Sulliden Shahuindo S.A.C.	3,87			
013-2010-MA/E	014-2014-OEFA/TFA-SE1	24/06/2014	Compañía Minera Quiruvilca S.A.	50			
028-2009-MA/R	012-2014-OEFA/TFA-SE1	24/06/2014	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	20			
170-2012-DFSai/PAS	009-2014-OEFA/TFA-SE1	17/06/2014	Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A.	40			
052-09-MA/R	006-2014-OEFA/TFA-SE1	17/06/2014	Sociedad Minera Corona S.A.	50			
058-2011-DFSai/PAS	005-2014-OEFA/TFA-SE1	17/06/2014	Sociedad Minera Corona S.A.	38,65			
096-2011-DFSai/PAS	003-2014-OEFA/TFA-SE1	04/06/2014	Minera Yanacocha S.R.L.	52			
141-2012-DFSai/PAS/MI	002-2014-OEFA/TFA-SE1	04/06/2014	Shougang Hierro Perú S.A.A.	50			

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA 2022. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 3, al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el segundo trimestre de 2014, se les impuso multas entre 2 y 329,86 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera Ares S.A.C.

**Tabla 4**  
**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el tercer trimestre de 2014**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
033-2011-DFSAI/PAS	028-2014-OEFA/TFA-SE1	25/07/2014	S.M.R.L. El Rosario de Belén	20			
240-09-MA/E	027-2014-OEFA/TFA-SE1	25/07/2014	Compañía Minera Ares S.A.C.	103,97			
045-2011-DFSAI/PAS	025-2014-OEFA/TFA-SE1	25/07/2014	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	47,98			
074-2011-DFSAI/PAS	024-2014-OEFA/TFA-SE1	25/07/2014	Perubar S.A.	100			
022-2009-MA/R	023-2014-OEFA/TFA-SE1	25/07/2014	Compañía Minera San Valentín S.A.	145,78			
062-2009-MA/R	022-2014-OEFA/TFA-SE1	25/07/2014	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	10			
060-2009-MA/R	019-2014-OEFA/TFA-SE1	08/07/2014	Minera Suyamarca S.A.	77,70			
054-09-MA/E	017-2014-OEFA/TFA-SE1	01/07/2014	Compañía Minera Poderosa S.A.	10			
171-2012-DFSAI/PAS	016-2014-OEFA/TFA-SE1	01/07/2014	Compañía Minera Casapalca S.A.	232,50			
102-2013-OEFA/DFSAI/PAS	035-2014-OEFA/TFA-SE1	12/08/2014	Empresa Minera Los Quenuales S.A.	10			
199-2012/DFSAI/PAS	032-2014-OEFA/TFA-SE1	05/08/2014	Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada El Rosario de Belén	25,50			
025-10-MA/E	031-2014-OEFA/TFA-SE1	05/08/2014	Century Mining Perú S.A.C.	50			
1625900-MEM	030-2014-OEFA/TFA-SE1	05/08/2014	Empresa Minera Los Quenuales S.A.	65,5			
025-2009-MA/R	001-2014-OEFA/TFA-SEP1	27/08/2014	Compañía Minera Argentum S.A.	20			
008-10-EO	009-2014-OEFA/TFA-SEP1	24/09/2014	Doe Run Perú S.R.L.	1318			
182-2012-DFSAI/PAS	005-2014-OEFA/TFA-SEP1	18/09/2014	Compañía Minera Condestable S.A.	15,05			

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA 2022. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 4, al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el tercer trimestre de 2014, se les impuso multas entre 10 y 232,50 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera Casapalca S.A.

**Tabla 5**

**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el cuarto trimestre de 2014**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
026-2013-OEFA/DFS AI/PAS	024-2014-OEFA/TFA-SEP1	30/10/2014	Minera Barrick Misquichilca S.A.	50			
374-2013-OEFA/DFS AI/PAS	021-2014-OEFA/TFA-SEP1	30/10/2014	Empresa Administradora Chungar S.A.C.	10			
270-2013-OEFA/DFS AI/PAS	020-2014-OEFA/TFA-SEP1	30/10/2014	Empresa Administradora Cerro S.A.C.	10,95			
257-09-MA/E	019-2014-OEFA/TFA-SEP1	23/10/2014	Doe Run Perú S.R.L.	600			
933-2013-OEFA/DFS AI/PAS	018-2014-OEFA/TFA-SEP1	05/10/2014	Compañía Minera Ares S.A.C.	20			
086-2009-MA/R	017-2014-OEFA/TFA-SEP1	23/10/2014	Andalucita S.A.	72,5			
041-10-MA/E	016-2014-OEFA/TFA-SEP1	16/10/2014	Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A.	1,69			
079-2009-MA/R	015-2014-OEFA/TFA-SEP1	16/10/2014	Century Mining Perú S.A.C.	220,65			
136-2011-OEFA/DFS AI/PAS	014-2014-OEFA/TFA-SEP1	16/10/2014	Minera IRL S.A.	50			
159-09-MA/E	013-2014-OEFA/TFA-SEP1	16/10/2014	Nyrstar Ancash S.A.	150			
152-09-MA/E	012-2014-OEFA/TFA-SEP1	16/10/2014	Nyrstar Ancash S.A.	220			
025-2012-OEFA/DFS AI/PAS	036-2014-OEFA/TFA-SEP1	27/11/2014	Activos Mineros S.A.C.	10			
269-2012-DFS AI/PAS	033-2014-OEFA/TFA-SEP1	20/11/2014	Xstrata Tintaya S.A.	100			
158-2012-OEFA/DFS AI	032-2014-OEFA/TFA-SEP1	20/11/2014	Consorcio de Ingenieros Ejecutores Mineros S.A.	90			
153-2011-OEFA/DFS AI/PAS	031-2014-OEFA/TFA-SEP1	20/11/2014	Compañía Minera Los Chunchos S.A.C.	53,05			
380-2013-OEFA/DFS AI/PAS	028-2014-OEFA/TFA-SEP1	13/11/2014	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.	10,50			
032-10-MA/E	025-2014-OEFA/TFA-SEP1	06/11/2014	Compañía Minera Milpo S.A.A.	22,56			
230-09-MA/E	013-2014-OEFA/TFA-SEM	29/12/2014	Activos Mineros S.A.C.	140,18			
013-2009-MA/R	012-2014-OEFA/TFA-SEM	29/12/2014	Volcan Compañía Minera S.A.A.	292			
082-2009-MA/R	011-2014-OEFA/TFA-SEM	29/12/2014	Shougang Hierro Perú S.A.A	103,04			
053-09-MA/E	010-2014-OEFA/TFA-SEM	29/12/2014	Compañía Minera Atacocha S.A.A.	50			
018-09-MA/E	009-2014-OEFA/TFA-SEM	22/12/2014	Activos Mineros S.A.C.	106,77			
474-2013-OEFA/DFS AI/PAS	008-2014-OEFA/TFA-SEM	22/12/2014	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	10			
040-09-MA/E	006-2014-OEFA/TFA-SEM	22/12/2014	Compañía Minera Huascarán S.A.C.	51,02			
169-2012-DFS AI/PAS	005-2014-OEFA/TFA-SEM	22/12/2014	Compañía Minera Antamina S.A.	50			
1659866	004-2014-OEFA/TFA-SEM	16/12/2014	Doe Run Perú S.R.L.	1205,73			
038-2012-DFS AI/PAS	003-2014-OEFA/TFA-SEM	16/12/2014	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	10			
025-09-MA/E	002-2014-OEFA/TFA-SEM	16/12/2014	Corporación Minera Castrovirreyna S.A.	600			
124-2013-OEFA/DFS AI/PAS	001-2014-OEFA/TFA-SEM	16/12/2014	Compañía Minera San Nicolás S.A.			MA MP	(i) y (g) (c)

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA 2022. Los tipos y subtipos de las medidas correctivas se encuentran en la Tabla 1. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 5, a todas las empresas mineras que fueron sancionadas por el OEFA, en el cuarto trimestre de 2014, se les impuso multas entre 1,69 y 1205,73 UIT; esta última se impuso a Doe Run Perú S.R.L. El OEFA impuso medidas correctivas a la única empresa minera que no fue sancionada con una multa.

**Tabla 6**  
**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el primer trimestre de 2015**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
111 -2013-OEFA-DFSAI/PAS	021-2015-OEFA/TFA-SEM	31/03/2015	Gold Fields La Cima S.A.			MA	g
135-2011-DFSAI/PAS	020-2015-OEFA/TFA-SEM	24/03/2015	Minera Yanacocha S.R.L.			MA	t
833-2013-OEFA/DFSAI/PAS	015-2015-OEFA/TFA-SEM	10/03/2015	Minera Yanacocha S.R.L.			MA	g
484-2014-OEFA/DFSAI/PAS	014-2015-OEFA/TFA-SEM	10/03/2015	Canteras del Hallazgo S.A.C.			MA	g
147-2011-DFSAI/PAS	011-2015-OEFA/TFA-SEM	18/02/2015	Volcan Compañía Minera S.A.A.			MA	g
407-2013-OEFA/DFSAI/PAS	009-2015-OEFA/TFA-SEM	27/01/2015	Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A.	16			
197-2012-DFSAI/PAS	007-2015-OEFA/TFA-SEM	20/01/2015	Compañía Minera Condestable S.A.	52			
379-2013-OEFA/DFSAI/PAS	006-2015-OEFA/TFA-SEM	20/01/2015	Sociedad Minera Cerro Verde S.A.A.			RINA	
038-09-MA/E	005-2015-OEFA/TFA-SEM	13/01/2015	Compañía Minera Antamina S.A.	56			
099-2009-MA/R	004-2015-OEFA/TFA-SEM	13/01/2015	Empresa Explotadora de Vinchos Ltda. S.A.C.	157,15			

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA 2022. Los tipos y subtipos de las medidas correctivas se encuentran en la Tabla 1. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 6, a la mitad de las empresas mineras, excepto una, que fueron sancionadas por el OEFA, en el primer trimestre de 2015, se les impuso multas entre 16 y 157,15 UIT; esta última se impuso a Empresa Explotadora de Vinchos Ltda. S.A.C. El OEFA dispuso la inscripción en el RINA de la única empresa minera que no fue sancionada con una multa. El OEFA dictó medidas correctivas a la otra mitad de las empresas mineras.

**Tabla 7**

**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el segundo trimestre de 2015**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
058-2012-DFSAI/PAS/MI	041-2015-OEFA/TFA-SEM	16/06/2015	Century Mining Perú S.A.C.			MA	g
261-2013-OEFA/DFSAI/PAS	040-2015-OEFA/TFA-SEM	16/06/2015	Bear Creek Mining Company Sucursal del Perú			MA	i
076-2009-MA/R	037-2015-OEFA/TFA-SEM	26/05/2015	Compañía de Minas Buenaventura S.A.A.	60			
057-2012-DFSAI/PAS/MI	036-2015-OEFA/TFA-SEM	26/05/2015	Sociedad Minera El Brocal S.A.A.			MA	g
566-2013-OEFA/DFSAI/PAS	031-2015-OEFA/TFA-SEM	12/05/2015	Impala Terminals Perú S.A.C.			MA	i
051-2009-MA/R	030-2015-OEFA/TFA-SEM	28/04/2015	Compañía Minera Ares S.A.C.	215,2			
427-2013-OEFA/DFSAI/PAS	028-2015-OEFA/TFA-SEM	28/04/2015	Compañía Minera San Nicolás S.A.			MA	g
098-2011-DFSAI/PAS	027-2015-OEFA/TFA-SEM	21/04/2015	Perubar S.A.	16			
007-2012-DFSAI/PAS	024-2015-OEFA/TFA-SEM	14/04/2015	ICM Pachapaqui S.A.C.			MA	g

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA (2022). Los tipos y subtipos de las medidas correctivas se encuentran en la Tabla 1. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 7, a la minoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el segundo trimestre de 2015, se les impuso multas entre 16 y 215,2 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera Ares S.A.C. El OEFA impuso medidas correctivas a la mayoría de las empresas mineras.

**Tabla 8**

**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el tercer trimestre de 2015**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
098-2009-MA/R	062-2015-OEFA/TFA-SEM	22/09/2015	Compañía Minera Ares S.A.C.	275,50			
087-2009-MA/R	060-2015-OEFA/TFA-SEM	15/09/2015	Compañía Minera Antamina S.A.	85,74			
085-2013-OEFA/DFSAI/PAS	059-2015-OEFA/TFA-SEM	08/09/2015	Compañía Minera Antapaccay S.A.			MA	t
1354-2013-OEFA/DFSAI/PAS	058-2015-OEFA/TFA-SEM	01/09/2015	Compañía Minera Atacocha S.A.A.			MA	i
015-2013-DFSAI/PAS	055-2015-OEFA/TFA-SEM	25/08/2015	Yanguang Yi	498,19		MP	p
049-2009-MA/R	054-2015-OEFA/TFA-SEM	18/08/2015	Compañía Minera Ares S.A.C.	141,65			
183-2012-DFSAI/PAS	053-2015-OEFA/TFA-SEM	18/08/2015	Compañía Minera Argentum S.A.	22,46			
081-2009-MA/R	052-2015-OEFA/TFA-SEM	18/08/2015	Southern Perú Copper Corporation, Sucursal	112			
233-09-MA/E	049-2015-OEFA/TFA-SEM	21/07/2015	Compañía Minera Kuri Kullu S.A.	14,47			
565-2013-OEFA/DFSAI/PAS	047-2015-OEFA/TFA-SEM	14/07/2015	Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A.			MA	g
415-2013-OEFA/DFSAI/PAS	046-2015-OEFA/TFA-SEM	07/07/2015	Compañía Minera San Ignacio de Morococha S.A.A.			MA	g

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA (2022). Los tipos y subtipos de las medidas correctivas se encuentran en la Tabla 1. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 8, a la mayoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el tercer trimestre de 2015, se les impuso multas entre 14,47 y 498,19 UIT; esta última se impuso a Yanguang Yi, junto con una medida correctiva. El OEFA impuso medidas correctivas a la minoría de las empresas mineras.

**Tabla 9**

**Empresas mineras sancionadas por OEFA, en el cuarto trimestre de 2015**

Expediente (N°)	Resolución del TFA (N°)	Fecha	Administrado	Sanción		Medidas correctivas	
				Multa (UIT)	Otra	Tipo	Subtipo
053-2011 - OEFA/DFSAI/PAS	075-2015-OEFA/TFA-SEM	15/12/2015	Compañía Minera Antamina S.A.	10			
531-2014-OEFA/DFSAI/PAS	070-2015-OEFA/TFA-SEM	12/11/2015	Compañía Minera Ares S.A.C.			MA MR	i r
024-10-SHM/E	068-2015-OEFA/TFA-SEM	27/10/2015	Compañía Minera San Simón S.A.	108,72			
255-09-MA/E	067-2015-QEFA/TFA-SEM	20/10/2015	Marcobre S.A.C.	25,50			
398-2014- OEFA/DFSAI/PAS	066-2015-OEFA/TFA-SEM	20/10/2015	Brexia Goldplata Perú S.A.C.			MA	i
311-2013- OEFA/DFSAI/PAS	065-2015-QEFA/TFA-SEM	13/10/2015	Empresa Administradora Cerro S.A.C.			MR MA	r i
618-2013- OEFA/DFSAI/PAS	064-2015-OEFA/TFA-SEM	06/10/2015	Compañía Minera San Ignacio de Morococha			MA	t

*Nota.* Dichas resoluciones, seleccionadas conforme con los criterios antes mencionados, fueron descargadas del portal electrónico del OEFA (2022). Los tipos y subtipos de las medidas correctivas se encuentran en la Tabla 1. (Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA, 2022)

Según la Tabla 9, a la minoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el cuarto trimestre de 2015, se les impuso multas entre 10 y 108,72 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera San Simón S.A. El OEFA impuso medidas correctivas a la mayoría de las empresas mineras.

En cuanto a las entrevistas a profesionales en Arequipa; el entrevistado Benigno Erick Sanz Sanz manifestó que las “sanciones administrativas [del OEFA a las empresas mineras] deben ser invertidos en planes de remediación de los ecosistemas dañados y desencadenar sistemas de restauración”.

El entrevistado Jaime Luis Huerta Astorga manifestó que dichas sanciones se aplican para “dar cumplimiento a las normas vigentes (leyes, reglamentos, directivas y otros), para que se pueda preservar el medio ambiente”.

La entrevistada Salas Cisneros manifestó que dichas sanciones “se aplican en observancia del debido proceso, haciendo uso de metodología de cálculo de multas y en estricto respeto del principio de no confiscatoriedad”.

## 6.2. Acciones de las Empresas Mineras para Impedir o Dilatar el Pago de la Sanción de Multa

Según hemos verificado, Doe Run Perú S.R.L. es la empresa minera sancionada por el OEFA con el mayor monto de multa, en el año 2014. Asimismo, Yanguang Yi es el empresario minero sancionado por el OEFA con el mayor monto de multa, en el año 2015. Al respecto, el entrevistado Huerta Astorga manifestó que dichas sanciones se cumplen solo “algunas veces, porque no hay el seguimiento adecuado”.

Al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el primer trimestre del 2014, se les impuso multas entre 10 y 274,44 UIT; esta última se impuso a Shougang Hierro Perú S.A.A. Al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el segundo trimestre del 2014, se les impuso multas entre 2 y 329,86 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera Ares S.A.C. Al 100% de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el tercer trimestre del 2014, se les impuso multas entre 10 y 232,50 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera Casapalca S.A. A casi todas las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el cuarto trimestre del 2014, se les impuso multas entre 1,69 y 1205,73 UIT; esta última se impuso a Doe Run Perú S.R.L.

En suma, en el año 2014, a las empresas mineras sancionadas por el OEFA se les impuso multas entre 2 y 1205,73 UIT; esta última se impuso a Doe Run Perú S.R.L., por lo que dicha empresa minera fue sancionada por el OEFA con el mayor monto de multa.

A casi la mitad de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el primer trimestre del 2015, se les impuso multas entre 16 y 157,15 UIT; esta última se impuso a Empresa Explotadora de Vinchos Ltda. S.A.C. A la minoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el segundo trimestre del 2015, se les impuso multas entre 16 y 215,2 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera Ares S.A.C. A la mayoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el tercer trimestre del 2015, se les impuso multas entre 14,47 y 498,19 UIT; esta última se impuso a Yanguang Yi, junto con una medida correctiva. A la minoría de las empresas mineras sancionadas por el OEFA, en el cuarto trimestre del 2015, se les impuso multas entre 10 y 108,72 UIT; esta última se impuso a Compañía Minera San Simón S.A.

En suma, en el año 2015, a las empresas mineras sancionadas por el OEFA, se les impuso multas entre 10 y 498,19 UIT; esta última se impuso a Yanguang Yi, por lo que dicha persona fue sancionada por el OEFA con el mayor monto de multa.

En cuanto a las entrevistas a profesionales en Arequipa, el entrevistado Sanz Sanz manifestó que sí se cumplen las sanciones administrativas del OEFA a las empresas mineras, “porque está regulado por el control interno del Estado y es susceptible de denuncia”.

El entrevistado Huerta Astorga manifestó que dichas sanciones se cumplen solo “algunas veces, porque no hay el seguimiento adecuado”.

La entrevistada Salas Cisneros manifestó que dichas sanciones se cumplen “una vez que se haya culminado el proceso administrativo sancionador, y en observancia del debido proceso y el derecho de defensa, por ser un Estado de derecho”.

### **6.3. Procesos de Amparo Ambiental seguidos por Empresas Mineras**

Según hemos verificado, en la STC 2017 se resolvió declarar fundada la demanda y, en consecuencia, inaplicar a la recurrente Minera Yanacocha SRL los artículos tercero, cuarto y quinto de la Ordenanza Municipal 001-2007-MPSP, emitida por la demandada Municipalidad Provincial de San Pablo, del departamento de Cajamarca; debido a que esta “afectó los derechos fundamentales de la recurrente al crear áreas naturales protegidas superpuestas con sus concesiones mineras y con predios de su propiedad sin tener competencia para ello” (Tribunal Constitucional, 2017 p. 6). En la STC 2017 se consideró que, mediante la creación de áreas naturales protegidas, la demandada restringió el uso de las tierras, “a la protección e investigación de especies nativas, el pastoreo no intensivo, el turismo y la construcción de infraestructura para aumentar la oferta hídrica mediante la creación de áreas de conservación municipal. Esto constituye una expropiación regulatoria” (Tribunal Constitucional, 2017 p. 10). Como aclaración de la STC 2017, en el auto del Tribunal Constitucional (2018) se precisó que existe una relación de género-especie entre área natural protegida y área de conservación municipal.

Por otra parte, en la STC 2011 se resolvió declarar infundada la demanda de amparo interpuesta por el Alcalde de la Municipalidad Distrital de Pulán-Santa Cruz, departamento de Cajamarca, en contra de la empresa Minera La Zanja S.R.L.; debido a que “no hay en autos elementos suficientes que acrediten que el proyecto minero

materia de la demanda pueda suponer una amenaza o una afectación concreta del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida” fundamento 15. (Tribunal Constitucional, 2011)

#### **6.4. Daños Ambientales No Reparados por Empresas Mineras**

En una entrevista, José Miguel Morales, director de varias compañías mineras, señaló lo siguiente: “Antes Southern era propiedad de unas empresas estadounidenses, ahí hicieron una fundición que hizo daño en la bahía de Ite [Tacna], pero ahora anda a la bahía y fíjate, la Southern la ha arreglado, está limpia” (Monzón, 2015).

Mediante la resolución 237-2012, el TFA ratificó la multa de 100 UIT a la compañía Minera Ares por causar grave daño ambiental en la provincia de Castilla, región Arequipa; al exceder el límite máximo permitido de la emisión de sólidos, contaminando así el río Collpa. (Radio programas del Perú RPP, 2012)

En el año 2019, el proyecto minero Tía María, de la empresa Southern Perú, enfrentó su cuarto paro indefinido en los últimos 10 años en que ha intentado iniciar sus operaciones en la provincia de Islay, departamento de Arequipa. “El primer paro se realizó de abril a noviembre de 2010; el segundo, en marzo del 2011, terminó con tres personas muertas. La tercera paralización fue desde marzo a junio de 2015, dejando como saldo cinco muertos” En ese cuarto paro indefinido, un dirigente del Valle de Tambo dijo que demandaban “la anulación completa de la concesión que tiene Southern en Islay y su retiro definitivo de la zona” (Condori, 2019). En el año 2021, dirigentes de la protesta contra el proyecto minero Tía María fueron sentenciados a penas de prisión efectiva por los delitos de disturbios, motín y entorpecimiento de servicios públicos; por su parte, los opositores al proyecto minero anunciaron una nueva protesta, alegando que esa sentencia trata de criminalizar la protesta. (El Búho, 2021)

Mediante un comunicado de prensa, el OEFA informó que el Poder Judicial, vía proceso de amparo, le ordenó la suspensión de 56 procedimientos de ejecución coactiva contra un grupo de empresas mineras, impidiendo así el pago de las multas impuestas a esas empresas infractoras por daños ambientales; asimismo, informó que algunas empresas mineras interponían recursos de casación solo para dilatar el proceso judicial. (Levizaca, 2015)

Por tanto, si bien el OEFA cumple con sancionar administrativamente a las empresas mineras causantes de daños ambientales, esas sanciones, principalmente pecuniarias, no llegan a ser efectivas debido a que las empresas infractoras cuentan con muchas posibilidades de que la ejecución de las sanciones administrativas sean suspendidas, hasta que se resuelva finalmente la controversia, vía proceso contencioso administrativo o proceso de amparo.

Para mejorar la eficacia de las sanciones administrativas del OEFA a las empresas mineras, el entrevistado Sanz Sanz propuso “tener sistemas de monitoreo para establecer líneas bases preventivas y evitar malas implementaciones de restauración, además de controlar procesos y evitar incidentes”.

En ese orden de ideas, el entrevistado Huerta Astorga propuso “que se cuente con profesionales especializados y que se haga cumplir las normas adecuadamente, sobre todo que se haga seguimiento permanentemente, coordinando con todas las instituciones que están involucradas”.

Por su parte, la entrevistada Salas Cisneros propuso “fortalecer las acciones de supervisión mediante una mejor implementación de medidas administrativas, para que sean más rápidas, y acelerar el proceso administrativo sancionador”. El entrevistado Yimmy Córdova Machicado propuso que “se deberían mejorar las medidas cautelares”.

## **6.5. Convenio de Arbitraje Internacional sobre Daño Ambiental**

En cuanto a los beneficios del arbitraje, Junceda (2007) opina que, si bien no soluciona “los problemas y disfunciones del actual sistema judicial. No obstante, sí permite introducir variables de sumo interés, significativamente la disminución de plazos de respuesta, la flexibilidad en soluciones pactadas o concertadas, y hasta el mismo costo económico de las contiendas” (p. 187).

### **6.5.1. Arbitraje Ambiental Internacional**

Respecto de los mecanismos de resolución de controversias, en el ámbito de los instrumentos de derecho internacional público, Orellana (2014) explica que “la aplicación de estos mecanismos puede quedar a la voluntad de las partes, o las partes pueden haber establecido en el instrumento respectivo su consentimiento al ejercicio de jurisdicción de una corte o tribunal arbitral” (p. 20).

Los instrumentos de derecho internacional público se han utilizado como mecanismos de resolución de controversias ambientales entre el inversionista y el Estado receptor; no obstante, Cuenca (2014) explica que “actualmente estos sujetos privados cuentan con el arbitraje de inversiones, una poderosa herramienta que les permite accionar directamente contra un Estado reclamando una indemnización económica por decisiones que pueden tener una impronta medioambiental” (p. 72).

Respecto al arbitraje ambiental, Junceda (2007) opina que el “punto de encuentro entre el desarrollo económico y la protección del medio natural es, en sí mismo, objeto primerísimo del arbitraje” (p. 189). En el derecho comparado, destaca que en los Estados Unidos de América existe el arbitraje administrativo ambiental, como parte de un sistema de resolución alternativa de conflictos, formalmente instituido por la *Administrative Dispute Resolution Act* [ADR] de 1990, modificado, principalmente, con la ADR de 1996.

En cuanto a los límites del arbitraje ambiental, Robalino y Suárez (2012) recomiendan “reconocer que no son pocos los factores relativos al arbitraje ambiental que se resisten a admitir más de una conciliación de posturas, particularmente cuando concurren cuestiones de orden público” (p. 259).

#### **6.5.2. Obligatoriedad del Convenio de Arbitraje Internacional**

En cuanto a su funcionalidad, Junceda (2007) señala que el arbitraje ambiental requiere “la suscripción por las partes de un contrato de compromiso o bien de la aplicación de una cláusula compromisoria preliminar (dependiendo del surgimiento o no del conflicto), por el que se deberá otorgar su consentimiento expreso a la fórmula arbitral” (p. 192).

Considerando que en los Estados Unidos de América existe el arbitraje administrativo ambiental, Robalino y Suárez (2012) proponen crear un tribunal arbitral de ese tipo, “en donde la legitimación activa recae sobre un ente de gobierno determinado, logrando que el laudo sea exigible y oponible a terceros, lo que genera seguridad jurídica al no perderse el efecto de cosa juzgada que tanto importa al arbitraje” (pp. 259 y 260).

## DISCUSIÓN

En la vía jurisdiccional, el titular de la concesión minera y/o la empresa minera pueden ser demandados al pago de la indemnización por el daño ambiental que su conducta haya causado. En la vía administrativa, la autoridad competente del OEFA puede dictar medidas administrativas –cautelares y correctivas; las primeras, antes o durante el PAS– e imponer sanciones como la multa, en la resolución final, contra la empresa minera responsable por infracciones, con efectos nocivos en el ambiente, en particular, o en los bienes jurídicos protegidos, en general.

La multa impuesta no puede exceder el monto máximo establecido normativamente; no obstante, esta regla no será aplicable en determinados supuestos en que se encuentre la empresa minera. En la legislación derogada, podía exceder el monto máximo la multa impuesta a la empresa minera reincidente; pero, en la legislación vigente, está limitada al incremento en un 20% de la multa que correspondería imponer a la empresa infractora. En todo caso, el monto de la multa impuesta, en la resolución final, será reducido por pronto pago, si la empresa minera infractora cumple algunos requisitos establecidos normativamente.

Las resoluciones del TFA sobre el recurso de apelación interpuesto contra lo decidido por la DFSAI –sanciones y medidas correctivas– agotan la vía administrativa y podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo. Considerando el artículo 6 de la Ley 26821 1997, el arbitraje internacional es una alternativa a dicho proceso contencioso administrativo, en el marco de los contratos-ley entre las empresas mineras y el Estado Peruano, conforme con el artículo 62 de la CPP 1993 (Diario Oficial El Peruano, 1993)

Considerando que mediante el arbitraje internacional, o el proceso contencioso administrativo, se puede impedir o dilatar el pago de la multa impuesta a las empresas mineras infractoras; en la vía administrativa el daño ambiental irreparable, en particular, solo se puede prevenir con el dictado de medidas cautelares; y los efectos nocivos que la infracción ha causado en el ambiente, en particular, solo se pueden revertir o disminuir con el dictado de medidas correctivas en la resolución final –coincidiendo con la opinión de los entrevistados Salas y Córdova–; más aún considerando que, a diferencia de la sanción de multa impaga, el incumplimiento de las medidas administrativas conlleva a la aplicación de multas coercitivas, sin el requerimiento previo que exigía la legislación derogada, impuestas

sucesivamente en caso persista el incumplimiento y, vencido el plazo para su pago, procederá su cobranza coactiva.

En suma, con el pago de la indemnización por el daño ambiental causado por la empresa minera, en la vía jurisdiccional, o con la sanción de multa, en la vía administrativa, por infracciones con efectos nocivos en el ambiente, no se consiguen los resultados que se pueden obtener con el dictado de las medidas administrativas, respecto al ambiente, en peligro o afectado.

Comparando las sanciones y medidas correctivas a las empresas mineras, impuestas por la autoridad competente del OEFA, en los años 2014 –Tablas 2 al 5– y 2015 –Tablas 6 al 9–, hemos podido verificar los efectos del artículo 19 de la Ley 30230 2014 –aplicable por el plazo de 3 años, contados a partir de la fecha en que entró en vigencia dicha ley– que, pese a sus cuestionamientos, habría generado que el dictado de las medidas correctivas se incrementen en el año 2015, a comparación del 2014 –en que solo se dictó medidas correctivas a una empresa minera que no fue sancionada con una multa–; aunque en el 2015, solo a un empresario minero se le sancionó con una multa y le dictaron una medida correctiva, porque en ese año las empresas mineras fueron sancionadas con una multa o recibieron una medida correctiva, pero no ambas en la misma resolución final.

Antes o durante el PAS, la autoridad competente del OEFA puede dictar medidas cautelares para prevenir un daño irreparable al ambiente, en particular. Solo en la resolución final se podrá dictar medidas correctivas para revertir o disminuir los efectos nocivos que la infracción de la empresa minera ha causado al ambiente. Mientras persista el incumplimiento de cualquiera de las medidas administrativas, se impondrá una multa coercitiva a la empresa minera hasta que cumpla lo ordenado por la autoridad competente del OEFA. La multa coercitiva no es considerada una sanción, sino un medio de ejecución forzosa del extremo de la resolución que impone una medida administrativa; instrumento legal que es independiente de la ejecución de las medidas administrativas por la autoridad competente del OEFA o mediante tercerización, si la empresa minera incumple dicha ejecución, cuyo costo será asumido por esta, y determinado en la resolución final del PAS por el incumplimiento de la medida administrativa.

Imponiendo multas a la empresa minera, en la resolución final, no se previene un daño ambiental irreparable, en particular; sino que para evitarlo se requiere que la autoridad competente del OEFA dicte medidas cautelares, antes o durante el PAS. Solo en la

resolución final, la autoridad competente del OEFA podrá dictar medidas correctivas y, si el daño ambiental es irreparable, con dichas medidas no se podrá revertir los efectos nocivos que la infracción ha causado en el ambiente. A lo sumo, con el dictado de las medidas correctivas se podrá disminuir esos efectos nocivos, pero el ambiente quedará afectado.

En la legislación derogada, la empresa minera era sancionada, incluso si había subsanado el acto u omisión constitutivo de infracción, antes del inicio del PAS, porque la subsanación voluntaria era una circunstancia atenuante especial de la responsabilidad administrativa. Por el contrario, según la legislación vigente, en ese supuesto la empresa minera no será sancionada, porque la subsanación, o corrección –respecto de un incumplimiento leve–, son eximentes de la responsabilidad administrativa; y, solo conllevará a la reducción de la multa que correspondería imponer a la empresa infractora, en los casos de corrección antes del inicio del PAS pero respecto de un incumplimiento trascendente, o de corrección después del inicio del PAS y antes de la resolución de primera instancia.

Aplicando la legislación vigente, la empresa minera no será sancionada, si antes del inicio del PAS subsana o corrige el acto u omisión constitutivo de infracción –solo la corrección es respecto de un incumplimiento leve–, pero eso no previene que sea irreparable el daño ambiental, en particular, lo que solo se consigue con el dictado de medidas cautelares. Entonces, si bien la empresa minera puede causar un daño ambiental, el Estado no solo no la puede sancionar, en los supuestos antes descritos, sino que tampoco podrá prevenir que el daño ambiental sea irreparable, sin el dictado de medidas cautelares. Así, subsiste el conflicto de fondo que se manifiesta en el rechazo de la población a la actividad minera, debido a que los daños ambientales, causados por las empresas mineras no sancionadas, pueden ser irreparables, por inacción del Estado. En otras palabras, la población, en especial del departamento de Arequipa, tendría motivos para protestar contra la actividad minera –por ejemplo, contra el proyecto minero Tía María–, porque las empresas mineras, que causan daños ambientales irreparables, no son sancionadas, en los supuestos antes descritos.

Asimismo, aplicando la legislación vigente, la empresa minera será sancionada, en la resolución final, con una multa reducida, si hace la corrección antes del inicio del PAS pero respecto de un incumplimiento trascendente o, respecto de cualquier incumplimiento, corrige después del inicio del PAS y antes de la resolución de primera instancia. Entonces, si bien la empresa minera puede causar un daño ambiental, el Estado no solo la sancionará con una multa reducida, en los supuestos antes descritos, sino que con el dictado de medidas correctivas solo se podrá disminuir, pero no revertir, los efectos nocivos que la infracción

ha causado en el ambiente, si el daño ambiental es irreparable. Así, subsiste el conflicto de fondo que se manifiesta en el rechazo de la población a la actividad minera, debido a que los daños ambientales, causados por las empresas mineras sancionadas con una multa reducida, pueden ser irreparables –no se revierten los efectos nocivos de la infracción– o solo reparados parcialmente –a lo sumo, se disminuyen dichos efectos nocivos–, en ambos casos, por inacción del Estado. En otras palabras, la población, en especial del departamento de Arequipa, tendría motivos para protestar contra la actividad minera, porque las empresas mineras que causan daños ambientales irreparables o que, a lo sumo, pueden repararse parcialmente, solo son sancionadas con multas reducidas, en los supuestos antes descritos.



## CONCLUSIONES

En la legislación derogada, el monto máximo de la multa impuesta no era aplicable a la empresa minera reincidente, en particular; pero, en la legislación vigente, la sanción al reincidente está limitada en un incremento del 20% de la multa que correspondería imponer a la empresa infractora. Además, cumpliendo algunos requisitos, el monto de la multa impuesta será reducido por pronto pago.

Mediante el arbitraje internacional, o el proceso contencioso administrativo, las empresas mineras infractoras pueden impedir o dilatar el pago de la multa impuesta por la autoridad competente del OEFA; pero no podrían incumplir las medidas administrativas dictadas, sin que conlleve a la aplicación de multas coercitivas y, de ser el caso, con cobranza coactiva; tampoco podrían incumplir la ejecución de las medidas administrativas, sin que dicha ejecución sea realizada por la autoridad competente del OEFA o mediante tercerización, cuyo costo, asumido por la empresa minera, será determinado en la resolución final del PAS por dicho incumplimiento.

En la legislación derogada, la empresa minera era sancionada con una multa, en particular, incluso si había subsanado el acto u omisión constitutivo de infracción, porque solo era una atenuante de la responsabilidad; pero, en la legislación vigente, la empresa minera no será sancionada, porque la subsanación, o corrección –respecto de un incumplimiento leve–, son eximentes de la responsabilidad; y, si la corrección es antes del inicio del PAS pero respecto de un incumplimiento trascendente, o la corrección sobre cualquier incumplimiento es después del inicio del PAS y antes de la resolución de primera instancia, dicha corrección sería una atenuante, porque genera la reducción de la multa.

La población, en especial del departamento de Arequipa, tendría motivos para protestar contra la actividad minera, porque, en el conflicto de fondo, las empresas mineras que causan daños ambientales irreparables, no son sancionadas, en los siguientes supuestos: si, antes del inicio del PAS, la empresa minera subsana o corrige el acto u omisión constitutivo de infracción, sin que la autoridad competente del OEFA dicte medidas cautelares.

La población, en especial del departamento de Arequipa, tendría motivos para protestar contra la actividad minera, porque, en el conflicto de fondo, las empresas mineras que causan daños ambientales irreparables o que, a lo sumo, pueden repararse parcialmente, solo son sancionadas con multas reducidas, en los siguientes supuestos: si la empresa minera hace la corrección respecto de un incumplimiento trascendente, antes del inicio del PAS o, respecto

de cualquier incumplimiento, después del inicio del PAS y antes de la resolución de primera instancia, sin que la autoridad competente del OEFA dicte medidas correctivas.



## RECOMENDACIONES

A los investigadores, se les recomienda considerar la Tabla 1 que muestra los tipos y subtipos de las medidas correctivas, con el fin de estudiar las sanciones y medidas correctivas impuestas por la autoridad competente del OEFA, a las empresas mineras, en los años no comprendidos en esta investigación.

A los investigadores, se les recomienda comparar las sanciones y medidas correctivas, impuestas por la autoridad competente del OEFA, a las empresas mineras, en los años 2014 –Tablas 2 al 5– y 2015 –Tablas 6 al 9–, con el fin de verificar los efectos del artículo 19 de la Ley 30230 (2014) que, pese a sus cuestionamientos, habría generado que el dictado de las medidas correctivas se incremente en el año 2015, a comparación del 2014.

A las autoridades competentes del PAS del OEFA, se les recomienda considerar que, mediante el arbitraje internacional o el proceso contencioso administrativo, las empresas mineras infractoras pueden impedir o dilatar el pago de la multa impuesta, pero las empresas mineras no podrían incumplir las medidas administrativas dictadas, o incumplir su ejecución, sin las consecuencia legales que afectarían a su patrimonio.

Al Consejo Directivo del OEFA, se le recomienda modificar la Metodología para la graduación de sanciones aprobada con RPCD 035-2013-OEFA/PCD y modificada con RCD 024-2017-OEFA/CD, con el fin de que la subsanación, o corrección –respecto de un incumplimiento leve–, sean atenuantes de la responsabilidad, siempre que sea reparable el daño al bien jurídico protegido; y, si la corrección es antes del inicio del PAS pero respecto de un incumplimiento trascendente, o la corrección sobre cualquier incumplimiento es después del inicio del PAS y antes de la resolución de primera instancia, dicha corrección seguiría siendo una atenuante, pero siempre que sea reparable el daño al bien jurídico protegido y, en ese caso, la reducción de la multa debería ser menor que en las anteriores atenuantes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aldana, M. (2014). Comentario. En H. Gómez (Dir.), *El derecho administrativo sancionador ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I Seminario Internacional del OEFA* (pp. 31-39). Industrias Gráficas Zaferro.
- Álvarez, E. (2012). Presentación. *Revista peruana de Derecho Constitucional*, (5), pp. 13 y 14. [https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista\\_peruana-\\_der\\_consti\\_5.pdf](https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana-_der_consti_5.pdf)
- Álvarez, E. y Canales, C. (2012). Minería y conflicto social en el Perú: Los principios de la Constitución Económica peruana en materia de inversión. *Revista peruana de Derecho Constitucional*, (5), pp. 85-109. [https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista\\_peruana-\\_der\\_consti\\_5.pdf](https://www.tc.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/revista_peruana-_der_consti_5.pdf)
- Cóndor, E. (2012). Conflictividad socio-ambiental y marco constitucional. *Revista peruana de Derecho Constitucional*, (5), pp. 135-145.
- Condori, Z. (24 de octubre de 2019). 100 días de paro contra Tía María: anuncian más protestas en el Valle de Tambo. *El Comercio*.  
<https://elcomercio.pe/peru/arequipa/100-dias-de-paro-contratia-maria-anuncian-mas-protestas-en-el-valle-de-tambo-arequipa-conflictos-sociales-noticia/>
- Cuenca, L. (2014). *Arbitraje internacional de inversiones y protección del medio ambiente* [Trabajo final de grado, Universitat Rovira i Virgili].  
<https://repositori.urv.cat/fourrepopublic/search/item/TFG%3A37?label=El+arbitraje+internacional+de+las+inversiones+y+proteccion+del+medio+ambiente>
- Defensoría del Pueblo (2007). *Informe extraordinario: Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*.  
[https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/extraordinarios/inf\\_extraordinario\\_04\\_07.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/extraordinarios/inf_extraordinario_04_07.pdf)

Defensoría del Pueblo (2012). *Informe Defensorial N° 156: Violencia en los conflictos sociales*. ACDI, AECID, Asdi y COSUDE.

Diario Oficial El Peruano (2008) Decreto Legislativo 1010. Sustituye artículos del TUO de la Ley General de Minería, , 9 de mayo de 2008.

Diario Oficial El Peruano (2017) Decreto Supremo 011-2017-EM. Establecen disposiciones reglamentarias al Decreto Legislativo 1320 que modifica los artículos 40 y 41 del TUO de la Ley General de Minería, aprobado con DS 014-92-EM, 15 de abril de 2017.

Diario Oficial El Peruano. (1992). Texto único ordenado de la Ley General de Minería. Aprobado con DS 014-92-EM, 3 de junio de 1992.

Diario Oficial El Peruano. (1993). Constitución política del Perú. Congreso constituyente democrático. Disponible en: [https://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res17.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf)

Diario Oficial El Peruano. (2008) Decreto Legislativo 1054. Modifica artículos del TUO de la Ley General de Minería, aprobado con DS 014-92-EM, Diario Oficial El Peruano, 27 de junio de 2008.

Diario Oficial El Peruano. (2008) Decreto Legislativo 1320. Modifica TUO de la Ley General de Minería, aprobado con DS 014-92-EM, Diario Oficial El Peruano, 5 de enero de 2017.

Echave, J. de, Diez, A., Huber, L., Revesz, B., Ricard, J. y Tanaka, M. (2009). *Minería y conflicto social*. CBC, CIPCA, CIES, IEP.  
[https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/639/huber\\_mineriyconflictosocial.pdf;jsessionid=753B5530C6433C7FE518FF3080FC44DD?sequence=2](https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/639/huber_mineriyconflictosocial.pdf;jsessionid=753B5530C6433C7FE518FF3080FC44DD?sequence=2)

El Búho (10 de enero de 2021). Tía María: claves de un conflicto que dura 12 años y alista nuevas protestas. *El Búho*. <https://elbuho.pe/2021/01/tia-maria-claves-de-un-conflicto-que-dura-12-anos-y-se-alistan-nuevas-protestas/>

Gómez, H. (2014). Prólogo. La reparación de daños ambientales en la vía administrativa.

En H. Gómez (Dir.), *El derecho administrativo sancionador ambiental:*

*Experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I Seminario*

*Internacional del OEFA* (pp. 9-16). Industrias Gráficas Zaferro.

Gómez, H. y Granados M. (2013). El fortalecimiento de la fiscalización ambiental. En

OEFA, H. Gómez Apac (Dir.), *El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental* (pp.

13-36). Editorial Rhodas. [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=6282](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282)

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1671626/Resoluci%C3%B3n%20N%C2%B0%20324-2020-OEFA/TFA-SE.pdf>

[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37184/1/S1420606\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37184/1/S1420606_es.pdf)

<https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/49/el-derecho-administrativo-sancionador-ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/49/el-derecho-administrativo-sancionador-ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.pdf>

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2017/03932-2015-AA.pdf>

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2018/03932-2015-AA%20Aclaracion.pdf>

<https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2015->

[AI.pdf?fbclid=IwAR3y\\_FJEkfOg\\_MoE7tPXhX2cbklBnhlytEKkt8VhhhpB8Lw4Q](https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2015-AI.pdf?fbclid=IwAR3y_FJEkfOg_MoE7tPXhX2cbklBnhlytEKkt8VhhhpB8Lw4Q)

[ISdGxBicJA](https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00012-2015-AI.pdf?fbclid=IwAR3y_FJEkfOg_MoE7tPXhX2cbklBnhlytEKkt8VhhhpB8Lw4Q)

<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-156.pdf>

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/01848-2011-AA.html#:~:text=Esta%20pol%C3%ADtica%20nacional%20%E2%80%93entendida%20como,3.>

AA.html#:~:text=Esta%20pol%C3%ADtica%20nacional%20%E2%80%93entendida%20como,3.

[https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/664233492192D08805257CFD006C7D7C/\\$FILE/ArbitrajeEnLasDistintas%C3%81reasDelDerechoVol3.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/664233492192D08805257CFD006C7D7C/$FILE/ArbitrajeEnLasDistintas%C3%81reasDelDerechoVol3.pdf)

Junceda, F. (2007). Arbitraje y derecho del medio ambiente. En J. Collantes (Dir.), *El arbitraje en las distintas áreas del derecho. Primera parte* (pp. 183-198). Palestra Editores.

Levizaca, J. (9 de julio de 2015). OEFA: Poder Judicial traba pago de mineras por daño ambiental. *Correo*. <https://diariocorreio.pe/peru/oefa-poder-judicial-traba-pago-de-mineras-por-dano-ambiental-601136/>

Ley 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, Diario Oficial El Peruano, 12 de julio de 2014.

Ministerio de energía y minas (1992). Decreto Ley 25763. Establecen que el cumplimiento de las obligaciones relacionadas a las actividades mineras, de electricidad y de hidrocarburos, podrán ser fiscalizadas a través de empresas de auditoría e inspectoría, Diario Oficial El Peruano, 11 de octubre de 1992.

Ministerio de energía y minas (1996). Ley 26734. Ley del Organismo Supervisor de Inversión en Energía - OSINERG, Diario Oficial El Peruano, 31 de diciembre de 1996.

Ministerio de energía y minas (2008) Decreto Legislativo 1054. Disponible de:

<https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/01054.pdf>

Ministerio de Energía y Minas, (2001). Ley 27474. Ley de fiscalización de las actividades mineras, Diario Oficial El Peruano, 6 de junio de 2001.

Ministerio de Energía y Minas. (1997). Ley 26821. Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, Diario Oficial El Peruano, 26 de junio de 1997.

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. (2019) TUO de la Ley 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General, TUO aprobado con DS 004-2019-JUS, Diario Oficial El Peruano, 25 de enero de 2019.

Ministerio de salud (1997) Ley general de salud. Diario Oficial El Peruano, 19 de julio de 1997.

Ministerio del Ambiente (2015) RCD 017-2015-OEFA/CD Modificar los Artículos 6°, 8°, 10°, 12°, 13°, 17°, 19°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 27°, 30°, 32°, 37° y 39°, así como la Segunda Disposición Complementaria Final, del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD Disponible en <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/222515/RES-017-2015-OEFA-CD-FULL.pdf>

Ministerio del ambiente. (2005) Ley 28611. Ley General del Ambiente, Diario Oficial El Peruano, 15 de octubre de 2005.

Ministerio del Ambiente. (2009) Ley 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Diario Oficial El Peruano, 5 de marzo de 2009.

Ministerio del Ambiente. (2013) RCD 010-2013-OEFA/CD Aprobar los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que forman parte de la presente Resolución. Disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/221142/RN0010\\_2013\\_OEFA\\_CD.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/221142/RN0010_2013_OEFA_CD.pdf)

Ministerio del Ambiente. (2013) RCD 038-2013-OEFA/CD. Reglas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, Diario Oficial El Peruano, 18 de setiembre de 2013.

Ministerio del Ambiente. (2014). RCD 026-2014-OEFA/CD. Aprueban “Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”, Diario Oficial El Peruano, 24 de julio de 2014.

Ministerio del Ambiente. (2017) Ley 30011. Ley que modifica la Ley 29325, Diario Oficial El Peruano, 25 de abril de 2017.

Ministerio del Ambiente. (2017) RCD 027-2017-OEFA/CD. Reglamento del PAS del OEFA, Diario Oficial El Peruano, 12 de octubre de 2017.

Ministerio del Ambiente. (2019) RCD 020-2019-OEFA/CD. Reglamento interno del TFA del OEFA, Diario Oficial El Peruano, 12 de junio de 2019.

Montes, C., Sanz, I. y Gómez, H. (2014). Mesa redonda: El procedimiento administrativo sancionador ambiental: experiencias en Colombia, España y Perú. En M. Huapaya (Moderador), *El derecho administrativo sancionador ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú*. Ponencias del I Seminario Internacional del OEFA. Lima, Perú (pp. 78-98). Industrias Gráficas Zaferro.

<https://repositorio.oefa.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/49/el-derecho-administrativo-sancionador-ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Monzón, R. (22 de mayo de 2015). “Nos preocupamos por el medio ambiente”. *Perú21*.  
<https://peru21.pe/opinion/preocupamos-medio-ambiente-181264-noticia/>

Mora, C. (2014). Reformas clave a la fiscalización ambiental en el Perú: sobre el incremento de las multas y la ejecutoriedad de las decisiones del OEFA. *Sociedad*

*Peruana de Derecho Ambiental. Serie de Política y Derecho Ambiental*, (28), pp. 9-12.

Ñopo Odar (2007). Compendio de Legislación Minera. Instituto de ingenieros de minas del Perú. Disponible de: <https://es.scribd.com/doc/142355/Compendio-de-Legislacion-Minera>

Orellana, M. (2014). *Tipología de instrumentos de derecho público ambiental internacional*. Naciones Unidas.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2013) RCD 032-2013-OEFA

Aprobar el nuevo Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el cual contiene cinco (5) Capítulos, veintitrés (23) Artículos, una (1) Disposición Complementaria Final y dos (2) Disposiciones Complementarias Transitorias, y que forma parte de la presente Resolución. Disponible en <https://www.gob.pe/institucion/oeфа/normas-legales/214559-032-2013-oeфа-cd>

Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. (2012) RCD 016-2012-OEFA/CD

Aprobar el Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, el cual contiene dos (02) Capítulos, ocho (08) Artículos, dos (02) Disposiciones Complementarias Finales y una (01) Disposición Complementaria Transitoria, y forma parte de la presente Resolución. Disponible en:

[https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/221014/RN0016\\_2012\\_OEFA\\_CD.pdf](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/221014/RN0016_2012_OEFA_CD.pdf)

Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. (2013) RPCD 035-2013-OEFA/PCD – artículo modificado con RCD 024-2017-OEFA/CD– se aprueba la referida metodología que se expresa en las fórmulas anexo I y las tablas de valores anexo II

- de la mencionada resolución, de acuerdo con el artículo 6 del DS 007-2012-MINAM, Diario Oficial El Peruano, 11 de marzo de 2013
- Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. (2015) TUO del Reglamento del PAS del OEFA. Aprobado con RCD 045-2015-OEFA/PCD, Diario Oficial El Peruano, 7 de abril de 2015.
- Organismo de evaluación y fiscalización ambiental. OEFA. (2022). *Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios(TFA-SE)*.  
<https://www.gob.pe/institucion/oeфа/colecciones/1716-sala-especializada-en-mineria-energia-actividades-productivas-e-infraestructura-y-servicios-tfa-se>
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (2002). Ley 27699. Aprueba ley complementaria de fortalecimiento institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía (OSINERG), Diario Oficial El Peruano, 16 de abril de 2002.
- Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería. (2007). Ley 28964. Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, Diario Oficial El Peruano, 24 de enero de 2007.
- Pernas, J. (2014). Ley de responsabilidad ambiental en España. En H. Gómez (Dir.), *El derecho administrativo sancionador ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú. Ponencias del I Seminario Internacional del OEFA* (pp. 137-153). Industrias Gráficas Zaferro.  
<https://repositorio.oeфа.gob.pe/bitstream/handle/20.500.12788/49/el-derecho-administrativo-sancionador-ambiental.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Puente, L. de la (2014). La Noción Jurídica de Daño Ambiental y una Peculiar Argumentación del Tribunal de Fiscalización Ambiental. *Derecho & Sociedad*,

(42), pp. 169-178.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/12473/13035>

Radio programas del Perú RPP (28 de diciembre de 2012). Arequipa: Multan con S/.365

mil a minera por 'daño ambiental'. *RPP Noticias*.

<https://rpp.pe/peru/actualidad/peru-recupera-mas-de-un-centenar-de-bienes-culturales-que-eran-comercializados-en-el-exterior-noticia-1382298>

Robalino, D. y Suárez, L. (2012). Arbitraje en disputas ambientales: Análisis comparado.

*Revista Ecuatoriana de Arbitraje*, (4), pp. 239-260.

[https://iea.ec/pdfs/2012/ART\\_DANIEL\\_ROBALINO.pdf](https://iea.ec/pdfs/2012/ART_DANIEL_ROBALINO.pdf)

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA. (2020). *Ley 30230: SPDA expresa desacuerdo en puntos clave de la sentencia del Tribunal Constitucional*.

<https://spda.org.pe/ley-30230-spda-expresa-desacuerdo-en-puntos-clave-de-la-sentencia-del-tribunal-constitucional/>

Tong, F. (2014). Simplificación Administrativa y "Regulación Positiva" en la Normativa Ambiental y Minera. *Derecho & Sociedad*, (42), pp. 279-287.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/12483/13045>

Tribunal constitucional (2005). Sentencia del tribunal constitucional.. Disponible de:

<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/07289-2005-AA.pdf>

Tribunal Constitucional (2005). Sentencia recaída en el expediente 0048-2004-PI/TC.

Morales Dasso y más de 5000 ciudadanos c. Congreso de la República. 1 de abril.

Tribunal Constitucional (2011). Sentencia recaída en el expediente 01848-2011-PA/TC.

Municipalidad Distrital de Pulán - Santa Cruz c. Minera La Zanja S.R.L. 19 de octubre.

Tribunal Constitucional (2017). Sentencia recaída en el expediente 03932-2015-PA/TC.

Minera Yanacocha SRL c. Municipalidad Provincial de San Pablo. 14 de marzo.

Tribunal Constitucional (2018). Auto de aclaración de la sentencia recaída en el expediente 03932-2015-PA/TC. Minera Yanacocha SRL c. Municipalidad Provincial de San Pablo. 19 de junio.

Tribunal Constitucional (2020). Sentencia recaída en los expedientes 00003-2015-PI/TC y 00012-2015-PI/TC (acumulados). Gobierno Regional de San Martín y ciudadanos c. Congreso de la República. 12 de mayo.

Tribunal de Fiscalización Ambiental TFA (2020). Resolución en el expediente 324-2020-OEFA/TFA-SE. Administrado: Pluspetrol Norte S.A. 28 de diciembre.

