



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL RÉGIMEN GENERAL DE MINERÍA Y EL
CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN EL ORGANISMO DE
EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, 2019-2021

Línea de investigación:

Procesos jurídicos y resolución de conflictos

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

Autor:

Torres Huaman, John Antony

Asesora:

Velasco Valderas, Patricia Jannett

(ORCID: 0000-0002-6833-2728)

Jurado:

Navas Rondon, Carlos Vicente

Sarmiento Albacetti, Gladys Yolanda

Rosas Diaz, Ibett Yuliana

Lima - Perú

2022



Referencia:

Torres, J. (2022). *Fiscalización ambiental en el régimen general de minería y el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Federico Villarreal]. Repositorio Institucional UNFV. <https://repositorio.unfv.edu.pe/handle/20.500.13084/6272>



Reconocimiento - No comercial - Sin obra derivada (CC BY-NC-ND)

El autor sólo permite que se pueda descargar esta obra y compartirla con otras personas, siempre que se reconozca su autoría, pero no se puede generar obras derivadas ni se puede utilizar comercialmente.

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>



FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA

FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL RÉGIMEN GENERAL DE MINERÍA Y EL
CUMPLIMIENTO DE LAS MEDIDAS PREVENTIVAS EN EL ORGANISMO DE
EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL, 2019-2021.

Línea de investigación:

Procesos jurídicos y resolución de conflictos

Tesis para optar el Título Profesional de Abogado

Autor:

Torres Huaman, John Antony

Asesora:

Velasco Valderas, Patricia Jannett

(ORCID: 0000-0002-6833-2728)

Jurado:

Navas Rondon, Carlos Vicente
Sarmiento Albacetti, Gladys Yolanda
Rosas Diaz, Ibett Yuliana

Lima – Perú

2022

Dedicatoria:

Para mi abuelo Benigno Torres Canario y mi tía Rosa Torres Molina que están en el cielo; mis padres Catalina Huaman Eugenio y Osber Torres Molina; y, mi hermano Ramiro Chauca Huaman, quienes han sido un ejemplo constante de perseverancia y motivación para conseguir el presente objetivo.

La tesis está dedicada para las futuras generaciones que tendrán la tarea de salvaguardar al planeta.

Agradecimientos

En primer lugar, quiero agradecer a Dios y a mi familia por todo el apoyo que me han brindado para lograr este gran objetivo. Han sido largas semanas de arduo trabajo e investigación, pero queda la satisfacción de haberlo conseguido.

En segundo lugar, quiero agradecer a la Dra. Patricia Velasco Valderas, por su gran orientación, paciencia, motivación y conocimiento para que la presente investigación se logre concluir satisfactoriamente.

En tercer lugar, un nombramiento especial al equipo del Círculo Peruano de Investigación (CPEI) y a mis compañeros del Equipo de Proyectos & Innovación del OEFA que, sin sus conocimientos y motivación, el presente trabajo no se hubiera podido culminar.

Finalmente, agradecer a mi querida Universidad Nacional Federico Villarreal que, desde primer día en sus aulas de clase siempre me sentí feliz por los grandes amigos que tuve: Alex Girón, Elferes Rafael, Ronny Alvarado, Keyla Herrera, Raúl Llerena y Andres Salazar.

ÍNDICE

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

ÍNDICE

LISTA DE TABLAS

LISTA DE FIGURAS

RESUMEN

ABSTRACT

I.	INTRODUCCIÓN.....	12
	1.1 Descripción y formulación del problema	13
	1.2 Antecedentes.....	16
	1.3 Objetivos.....	23
	1.3.1 Objetivo General	23
	1.3.2 Objetivos Específicos	23
	1.4 Justificación.....	24
	1.5 Hipótesis.....	25
 II.	 MARCO TEÓRICO.....	 27
	2.1 Fiscalización ambiental en el régimen general de minería	27
	2.1.1 La fiscalización ambiental	27
	2.1.1.1 Aspectos generales	27
	2.1.1.2 Aspectos específicos	39
	2.1.2 Las obligaciones ambientales	58
	2.1.2.1 Aspectos generales	58
	2.1.2.2 Aspectos específicos	59
	2.1.3 Supervisión ambiental	63
	2.1.3.1 Aspectos generales	63
	2.1.3.2 Aspectos específicos	66
	2.2 Cumplimiento de las medidas preventivas	74
	2.2.1 Las medidas administrativas	74
	2.2.1.1 Aspectos generales	74

2.2.1.2 Aspectos específicos	79
2.2.2 Las medidas preventivas	82
2.2.2.1 Aspectos generales	82
2.2.2.2 Aspectos específicos	89
2.2.3 Regulación jurídica de las medidas preventivas	95
2.2.3.1 Aspectos generales	95
2.2.3.2 Aspectos específicos	97
2.2.4 Protección jurídica de las medidas preventivas	98
2.2.4.1 Consideraciones generales	98
III. MÉTODO	111
3.1 Tipo de investigación	111
3.2 Ámbito temporal y espacial	111
3.3 Variables	112
3.4 Población y muestra	112
3.5 Instrumentos	112
3.6 Procedimientos	112
3.7 Análisis de datos	113
3.8 Consideraciones éticas	113
IV. RESULTADOS	114
V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS	167
VI. CONCLUSIONES	170
VII. RECOMENDACIONES	172
VIII. REFERENCIAS	174
ANEXOS	183

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Sectores y subsectores que fiscaliza el OEFA	41
Tabla 2: Tipos de medidas preventivas.....	88
Tabla 3: Del indicador N° de resolución	114
Tabla 4: Del indicador N° de expediente.....	115
Tabla 5: Del indicador Administrado	116
Tabla 6: Del indicador Registro Único del Contribuyente (RUC)	117
Tabla 7: Del indicador Unidad Fiscalizable.....	118
Tabla 8: Del indicador Ubicación	119
Tabla 9: Del indicador Dirección y/o referencia.....	120
Tabla 10: Del indicador Actividad o función desarrollada.....	121
Tabla 11: Del indicador Etapa	122
Tabla 12: Del indicador Tipo de supervisión.....	123
Tabla 13: Del indicador Estado.....	124
Tabla 14: Del indicador Fecha de inicio y fin de la supervisión	125
Tabla 15: Del indicador Equipo GPS.....	126
Tabla 16: Del indicador Subsector.....	127
Tabla 17: Del indicador Materia	128
Tabla 18: Del indicador Sumilla.....	129
Tabla 19: Del indicador Fecha de elaboración	130
Tabla 20: Del indicador Fecha de notificación	131
Tabla 21: Del indicador Fundamento de hecho	132
Tabla 22: Del indicador Fundamento de derecho	133
Tabla 23: Del indicador Detalle de las medidas preventivas.....	134
Tabla 24: Del indicador Detalle de la obligación	135
Tabla 25: Del indicador Detalle de plazo de cumplimiento	136
Tabla 26: Del indicador Detalle de forma y plazo de cumplimiento.....	137
Tabla 27: Del indicador Componentes supervisados.....	138
Tabla 28: Del indicador Muestreo ambiental.....	139
Tabla 29: Del indicador Observaciones del administrado	140
Tabla 30: Del indicador Requerimiento de información	141
Tabla 31: Del indicador Anexo.....	142

Tabla 32: Del indicador Suscrito por el administrado	143
Tabla 33: Del indicador Suscrito por el supervisor	144
Tabla 34: Del indicador Plazo para el cumplimiento de la medida preventiva	145
Tabla 35: Del indicador Plazo para el cumplimiento de la condición previa	146
Tabla 36: Del indicador Plazo para la acreditación de la medida preventiva.....	147
Tabla 37: Del indicador Carácter preventivo (Principio de prevención).....	148
Tabla 38: Del indicador Inmediatez desde la supervisión	149
Tabla 39: Del indicador Inminente peligro	150
Tabla 40: Del indicador Alto riesgo.....	151
Tabla 41: Del indicador Principio de razonabilidad	152
Tabla 42: Del indicador Principio de proporcionalidad.....	153
Tabla 43: Del indicador Principio de legalidad	154
Tabla 44: Del indicador Fuente de contaminación	155
Tabla 45: Del indicador Principal componente afectado.....	156
Tabla 46: Del indicador ¿La autoridad de supervisión verificó la medida preventiva en un plazo adecuado?.....	157
Tabla 47: Del indicador ¿El administrado ejecutó la acción según la medida preventiva?...	158
Tabla 48: Del indicador ¿Con prórroga?	159
Tabla 49: Del indicador ¿Con variación?	160
Tabla 50: Del indicador ¿Con apelación?.....	161
Tabla 51: Del indicador ¿Con reconsideración?.....	162
Tabla 52: Del indicador Cambio de titular	163
Tabla 53: Del indicador ¿Con informe de supervisión?	164
Tabla 54: Del indicador ¿Con multa coercitiva?	165
Tabla 55: Modelo de ficha de cotejo	188

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Del indicador N° de resolución	115
Figura 2: Del indicador N° de expediente	116
Figura 3: Del indicador Administrado	117
Figura 4: Del indicador Registro Único del Contribuyente (RUC)	118
Figura 5: Del indicador Unidad Fiscalizable	119
Figura 6: Del indicador Ubicación.....	120
Figura 7: Del indicador Dirección y/o referencia	121
Figura 8: Del indicador Actividad o función desarrollada.....	122
Figura 9: Del indicador Etapa	123
Figura 10: Del indicador Tipo de supervisión	124
Figura 11: Del indicador Estado	125
Figura 12: Del indicador Fecha de inicio y fin de la supervisión	126
Figura 13: Del indicador Equipo GPS	127
Figura 14: Del indicador Subsector	128
Figura 15: Del indicador Materia.....	129
Figura 16: Del indicador Sumilla.....	130
Figura 17: Del indicador Fecha de elaboración	131
Figura 18: Del indicador Fecha de notificación.....	132
Figura 19: Del indicador Fundamento de hecho.....	133
Figura 20: Del indicador Fundamento de derecho.....	134
Figura 21: Del indicador Detalle de las medidas preventivas.....	135
Figura 22: Del indicador Detalle de la obligación	136
Figura 23: Del indicador Detalle de plazo de cumplimiento	137
Figura 24: Del indicador Detalle de forma y plazo de cumplimiento.....	138
Figura 25: Del indicador Componentes supervisados	139
Figura 26: Del indicador Muestreo ambiental	140
Figura 27: Del indicador Observaciones del administrado.....	141
Figura 28: Del indicador Requerimiento de información	142
Figura 29: Del indicador Anexo	143
Figura 30: Del indicador Suscrito por el administrado	144
Figura 31: Del indicador Suscrito por el supervisor	145

Figura 32: Del indicador Plazo para el cumplimiento de la medida preventiva.....	146
Figura 33: Del indicador Plazo para el cumplimiento de la condición previa.....	147
Figura 34: Del indicador Plazo para la acreditación de la medida preventiva.....	148
Figura 35: Del indicador Carácter preventivo (Principio de prevención).....	149
Figura 36: Del indicador Inmediatez desde la supervisión.....	150
Figura 37: Del indicador Inminente peligro.....	151
Figura 38: Del indicador Alto riesgo	152
Figura 39: Del indicador Principio de razonabilidad.....	153
Figura 40: Del indicador Principio de proporcionalidad	154
Figura 41: Del indicador Principio de legalidad	155
Figura 42: Del indicador Fuente de contaminación.....	156
Figura 43: Del indicador Principal componente afectado.....	157
Figura 44: Del indicador ¿La autoridad de supervisión verificó la medida preventiva en un plazo adecuado?.....	158
Figura 45: Del indicador ¿El administrado ejecutó la acción según la medida preventiva? .	159
Figura 46: Del indicador ¿Con prórroga?	160
Figura 47: Del indicador ¿Con variación?	161
Figura 48: Del indicador ¿Con apelación?.....	162
Figura 49: Del indicador ¿Con reconsideración?.....	163
Figura 50: Del indicador Cambio de titular	164
Figura 51: Del indicador ¿Con informe de supervisión?	165
Figura 52: Del indicador ¿Con multa coercitiva?	166

Resumen

Objetivo: Determinar cómo se aplica la fiscalización ambiental en el régimen general de minería y el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021. **Método:** En la presente tesis se utilizó el método hipotético-deductivo y el diseño no experimental de tipo correlacional. Además, se ha recurrido a la doctrina a fin de conocer las bases teóricas existentes, a la legislación ambiental para conocer la regulación jurídica que involucra a las variables y efectuar el análisis de resoluciones administrativas y actas de supervisión que imponen medidas preventivas a través de las fichas de observación con lista de cotejo. **Resultados:** Del total de medidas preventivas, se obtuvo que un 36% si cuenta con un enfoque preventivo, mientras que un 64% está relacionado a la mitigación de daños ambientales. Así mismo, de la población analizada se identificó que el 27% de los casos la autoridad de supervisión cumplió con verificar las obligaciones en un plazo adecuado, a diferencia de que un 67% no cumple con dicho requisito y solo en un 6% no se identificó dicho dato debido a que aún se encuentra en plazo de ejecución. **Conclusiones:** Se determinó que las medidas preventivas impuestas por la autoridad de supervisión del OEFA, son en su mayoría para evitar nuevos daños al ambiente y no en relación al principio de prevención que se aplica en el derecho ambiental, generando así una tergiversación en su naturaleza jurídica y volviéndolo similar a las medidas correctivas que se imponen en un procedimiento administrativo sancionador.

Palabras clave: fiscalización ambiental, medidas preventivas, obligaciones ambientales, supervisión ambiental.

Abstract

Objective: To determine how environmental control is applied in the general mining regime and compliance with preventive measures in the OEFA, 2019-2021. **Method:** In this thesis, the hypothetical – deductive method and the non-experimental correlational design were used. In addition, the doctrine has been used in order to know the existing theoretical bases, to the environmental legislation to know the legal regulation that involves the variables and to carry out the analysis of administrative resolutions and supervision acts the impose preventive measures through the observation sheets with checklist. **Results:** Of the total number of preventive measures, it was obtained that 36% have a preventive approach, while 64% are related to the mitigation of Environmental damage. Likewise, of the analyzed population, it was identified that in 27% of the cases the supervisory authority complied with verifying the obligations within an adequate period, unlike the fact that 67% did not comply with said requirement and only 6% did not identified said data because it is still in the execution period. **Conclusions:** It was determined that the preventive measures imposed by the supervisory authority of the OEFA are mostly to avoid further damage to the environment and not in relation to the principle of prevention that is applied in environmental law, thus generating a misrepresentation in its nature legal and making it similar to the corrective measures that are imposed in an administrative sanctioning procedure.

Keywords: environmental control, preventive measures, environmental obligations, environmental supervision.

I. INTRODUCCIÓN

El Perú históricamente ha sido reconocido como un país minero, debido a su gran riqueza en oro, plata, zinc, cobre, entre otros recursos minerales. Por ello, contar con tal diversidad mineralógica ha atraído grandes empresarios para que inviertan fuertes suma de dinero que, hoy por hoy, favorecen a la reactivación económica para continuar en las riendas del desarrollo.

Frente a este panorama, si bien nuestro país favorece a la libertad empresarial, es necesario precisar que la minería no puede ser realizada sin dejar de lado el ambiente ya que, sin una adecuada fiscalización ambiental, ésta se estaría ejecutando sin control, pudiendo generar graves daños a la salud y al ambiente.

En ese estado de la cuestión, nuestro país creó un organismo técnico - especializado, que tendría como función principal la fiscalización ambiental, en sentido estricto y amplio; además, sería el ente rector del sistema funcional denominado “Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental” (Sinefa), cumpliendo funciones normativas y de supervisión a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA). Nos referimos al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

El OEFA tiene como parte de su proceso de fiscalización ambiental a la función de supervisión, siendo su objetivo verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales, que se encuentran regulados en los instrumentos de gestión ambiental, legislación, medidas administrativas u otras disposiciones que sea pertinente. Además, en caso de incumplimiento puede imponer medidas preventivas a los administrados con fines de que actúen lo más pronto posible ante cualquier potencial daño al ambiente.

Es por ello que, el objetivo de la presente tesis es determinar cómo se aplica la fiscalización ambiental en el régimen general de minería y el cumplimiento de las medidas preventivas, para lo cual se ha planteado realizar una investigación no experimental de tipo correlacional, toda vez que se busca conocer la relación existente entre las variables sin que estas sean manipuladas. En ese sentido, en el primer capítulo se realiza la descripción y formulación del problema; además, se desarrollan los antecedentes, objetivos, hipótesis y la justificación.

En el segundo capítulo se desarrollan las bases teóricas de las siguientes variables: (i) fiscalización ambiental en el régimen general de minería y (ii) cumplimiento de medidas preventivas, teniendo en consideración las principales fuentes del derecho.

Finalmente, el capítulo tercero y cuarto demuestran los resultados obtenidos de la investigación, así como el análisis, interpretación y discusión de los mismos. En el capítulo quinto se indican las conclusiones a los objetivos propuestos. En el capítulo sexto y siguientes, se describen las recomendaciones, referencias bibliográficas y anexos.

1.1 Descripción y formulación del problema

1.1.1 Descripción del problema

El ambiente está conformado por componentes físicos, químicos y biológicos que interactúan desde hace millones de años generando un ecosistema natural con múltiples especies de flora y fauna silvestre. Es así que, desde la aparición del ser humano en la tierra, los ecosistemas han ido cambiando debido a su constante intervención y modificación del paisaje para su supervivencia. Por ello, a partir del siglo XVIII, con la primera revolución industrial (creación de la máquina), el entorno fue modificado y alterado rotundamente hasta

nuestros días, trayendo como consecuencia la extinción masiva de especies, el cambio climático y la destrucción de ecosistemas frágiles.

Nuestro país no es ajeno a dicha situación, pese a contar con una gran biodiversidad, constantemente es amenazado por actividades humanas o por el incumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental (IGA), por parte de las personas jurídicas o naturales, que son otorgadas por las autoridades competentes para la realización de alguna actividad formal. Por ello, se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), órgano competente para realizar acciones de fiscalización ambiental en los siguientes sectores económicos: (i) pesca, (ii) acuicultura, (iii) agricultura, (iv) minería, (v) hidrocarburos, entre otros; con fines de prevenir, verificar y sancionar cualquier tipo de acción de los administrados que perjudiquen al ambiente.

En ese aspecto, la presente tesis está enmarcada estrictamente en la función de supervisión del OEFA, en el sector de la gran y mediana minería (régimen general de minería), debido a que según cifras otorgadas por dicha institución, demuestran la disminución en la ejecución de actividades de supervisión a causa de la pandemia ocasionada por la COVID-19, contando para el año 2019 un total de 2,714 supervisiones y para el 2021 un total de 1,535; siendo así evidente su reducción por consecuencia del confinamiento (cuarentena) dispuesto por el gobierno central, lo que impidió a la autoridad de supervisión realizar las verificaciones respectivas de las obligaciones ambientales o mandatos que ha impuesto a los administrados, provocando un grave riesgo al ambiente.

Además, se analizará las medidas preventivas que son un tipo de medida administrativa que impone el OEFA en la función de supervisión, debido a que en la práctica

se ha identificado que la autoridad competente no verifica oportunamente, desincentivando el cumplimiento del mismo, pese a su carácter de urgencia e inmediatez que cuenta como figura legal en protección al ambiente.

En ese sentido, es de gran importancia conocer de qué manera las acciones de fiscalización ambiental que promueve el OEFA en el sector minería protegen al ambiente, considerando el marco legal vigente y las medidas preventivas que se imponen en la función de supervisión.

1.1.2 Formulación del problema

1.1.2.1. Problema general. ¿Cómo se aplica la fiscalización ambiental en el régimen general de minería y en el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?

1.1.2.2. Problemas específicos.

A. ¿Cuáles son las obligaciones ambientales que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?

B. ¿Cómo influye la supervisión ambiental a la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?

C. ¿Cuáles son los tipos de medidas administrativas que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?

D. ¿Qué regulación jurídica se aplica para la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?

1.2 Antecedentes

1.2.1 Antecedentes nacionales

Gómez (2017) en el trabajo de investigación titulado “La fiscalización ambiental del OEFA: Características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión” de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, Lima – Perú. En la investigación el autor planteó demostrar que la fiscalización ambiental desarrollada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental durante el período 2012 hasta el 2016, logró equilibrar la protección del ambiente con las actividades económicas que realizan el sector privado. Objetivo: Demostrar que la fiscalización ambiental desarrollada en el mencionado período logró armonizar el derecho de los ciudadanos de vivir en un ambiente sano y equilibrado con los derechos a la libre iniciativa privada y la libertad de empresa. Se concluyó que durante finales del año 2012 e inicio del 2016, se ha fortalecido de manera significativa el derecho de defensa de los administrados bajo la competencia del OEFA, de los procedimientos de supervisión y sancionador, siendo uno de los más garantistas del ordenamiento jurídico peruano.

Gonzales (2018) en la tesis titulada “Cumplimiento de la fiscalización ambiental y de seguridad a la pequeña minería y minería artesanal, por la Dirección Regional de Minería de Pasco, que permita determinar su efectividad de sus obligaciones”, de la Universidad Alcides Carrión, Cerro de Pasco – Perú. En la investigación, el autor sostuvo que el Sinefa es un sistema funcional que busca garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por todas las personas naturales o jurídicas, así como supervisar que las Entidades de Fiscalización Ambiental realicen las acciones de fiscalización ambiental con independencia, imparcialidad, agilidad y eficiencia. Además, indica que en el sector minería se establecen cuatro estratos mineros: gran y mediana minería, la pequeña minería y la minería artesanal. Para el caso de la gran y mediana minería la autoridad competente es el OEFA, mientras que los gobiernos regionales y la dirección general de minería del Ministerio de Energía y Minas son competentes para la fiscalización en pequeña minería y minería artesanal en sus respectivas jurisdicciones. Objetivo: Determinar el nivel de cumplimiento que se ha alcanzado en la fiscalización ambiental y de seguridad a la pequeña minería y minería artesanal por la Dirección Regional de Pasco, que permita determinar el ejercicio efectivo de sus obligaciones. El estudio tuvo como conclusión que los gobiernos regionales y la dirección general de minería del Ministerio de Energía y Minas son las Entidades de Fiscalización Ambiental competentes para fiscalizar a los titulares mineros que desarrollan actividades dentro del régimen general de la pequeña minería y la minería artesanal en su jurisdicción, estén o no acreditadas en la Ley de Formalización y Promoción de la Pequeña Minería y Minería Artesanal.

Gonzalez (2018) en el trabajo de investigación titulado “Evaluación integral del proceso de fiscalización ambiental realizado por el OEFA en el Perú”, de la Universidad Nacional Agraria de La Molina, Lima – Perú. En la investigación la autora indicó que el

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental es un organismo técnico especializado, creado en el año 2008 mediante Decreto Legislativo N° 1013, adscrito al Ministerio del Ambiente, que ejerce la función de evaluación, supervisión y sanción en materia ambiental. Además, cuenta con la facultad normativa dentro del Sinefa y de la supervisión a las EFA. Objetivo: Evaluar el proceso de fiscalización ambiental realizado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en los sectores Energía, Minería, Pesquería e Industria. La autora concluyó que el nuevo enfoque de la fiscalización ambiental no busca ser un obstáculo para la inversión privada, todo lo contrario, procura que la inversión se realice de forma responsable, para que la explotación de recursos naturales garantice el mayor bienestar de las generaciones presentes y futuras.

Lock (2017) en el trabajo de investigación titulado “Las funciones de supervisión y fiscalización ambiental del OEFA como consecuencia de un derrame de hidrocarburo en el mar”, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima – Perú. En la investigación, la autora indicó que desde el 2011, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental ejerce funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de actividades energéticas, es decir, actividades de hidrocarburos y electricidad. En relación a las posibles vulneraciones a la legislación administrativa, se ha debatido respecto a la facultad del OEFA para tipificar infracciones aplicables a los administrados bajo su ámbito de competencia a través de resoluciones emitidas por su Consejo Directivo. Objetivo: Determinar cuáles son las acciones que podría tomar el OEFA en el marco de sus funciones como entidad competente en materia de supervisión y fiscalización ambiental y qué medidas de mitigación y control podría exigir al titular de las actividades de hidrocarburos que han sido causa del derrame. El presente trabajo de investigación llegó a la conclusión que, durante el ejercicio de funciones de supervisión y fiscalización ambiental ante un derrame de hidrocarburos en el mar esta

entidad ha incurrido en diversas contravenciones a principios administrativos establecidos por la normativa vigente. Si bien algunos de estos principios no se encontraban expresamente regulados en las normas aplicables cuando ocurrieron los hechos de dichos procedimientos sancionadores, consideramos que resulta necesario identificar su vulneración pues son de suma relevancia para garantizar que se respeten los derechos de los administrados por parte de las autoridades administrativas.

Maraví (2017) en el trabajo de investigación titulado “Análisis de las medidas administrativas en la función fiscalizadora del OEFA en el sector minero”, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima – Perú. En la investigación, la autora sostuvo que la fiscalización ambiental en el Perú no inició con el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, ni con la creación del Sinefa, ya que inicialmente la función de fiscalización ambiental recayó en el Ministerio de Energía y Minas para luego ser transferida al Osinergmin, siendo recién en el año 2010, en que OEFA adquiere dicha competencia. Objetivo: Analizar las medidas administrativas impuestas por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, las cuales deben de responder a la naturaleza de los hallazgos detectados en las supervisiones. Como conclusión de la investigación se tuvo que las medidas administrativas, al ser actos administrativos que producen efectos jurídicos sobre los administrados, deben guardar formas comprendidas como requisitos de validez respecto a su competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y haber sido dados en un procedimiento regular.

Panduro (2019) en la tesis titulada “Relación de las medidas administrativas Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con la deforestación en el distrito de Pinto Recodo, Provincia de Lamas, Región San Martín, 2018-2019”, de la Universidad Nacional de San Martín, San Martín – Perú. En la investigación, el autor indicó que en los

últimos años hubo un incremento de la población en diferentes partes del Perú, produciendo una alta demanda de productos agrícolas afectando a los bosques. Dicha situación, estaba generando impactos negativos al ambiente al deforestar indiscriminadamente recursos forestales sin las autorizaciones correspondientes. Objetivo: Establecer la relación entre las medidas administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con la deforestación en el distrito de Pinto Recodo, provincia de Lamas, Región de San Martín, 2018-2019. Se concluyó con esta investigación que, los procedimientos para llevar a cabo las medidas administrativas en cuanto a su efectividad tienen un índice medio con tendencia a bajo en un 41%, debido a que se efectuaron resoluciones mediante la fiscalización de un supervisor de turno, sin embargo, estos en ocasiones no fueron acreditadas de manera documentaria, por el contrario, solo se efectuó mediante un informe verbal, además las medidas no tienen un seguimiento adecuado junto al plazo, el mismo que no es verificado, conllevando a una baja confiabilidad a las decisiones que emite el OEFA.

Salazar (2019) en el trabajo de investigación titulado “La conceptualización y aplicación de las medidas administrativas, específicamente las medidas preventivas, medidas correctivas y medidas cautelares, en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en el sector hidrocarburos en el año 2018”, de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima – Perú. En la investigación, el autor sostuvo que, las medidas administrativas que se analizan en su investigación son calificadas como órdenes. Además, que las medidas preventivas, las medidas correctivas y medidas cautelares son actos administrativos que imponen obligaciones a los administrados, los cuales tienen singularidades conforme al fin que persiguen. Objetivo: Analizar la categoría jurídica de medida administrativa, específicamente las medidas preventivas, medidas correctivas y medidas cautelares, que impone la administración en el ámbito de su potestad fiscalizadora y sancionadora. En la

investigación se concluyó que, la conceptualización de las medidas preventivas, medidas correctivas y medidas cautelares del OEFA no es conforme a lo que establece la doctrina ni la normativa, ya que las medidas preventivas al tener un concepto jurídico indeterminado como la mitigación de causas que generan la degradación o daño ambiental, ocasiona que se pueda interpretar de dos formas, por un lado se buscaría determinar las causas que generan un daño al ambiente antes que este hecho ocurra y, por otro lado, se intente dominar las causas de un hecho acontecido con anterioridad que provocó un perjuicio al bien jurídico ambiente.

1.2.2 Antecedentes internacionales

Clavijo (2020) en el trabajo de investigación titulado “Imposición de medidas preventivas ambientales por las autoridades de policía en Colombia”, de la Universidad Jorge Tadeo Lozano, Bogotá – Colombia. En la investigación, el autor indica que el problema identificado surge en la integración de normas ambientales y policivas del ordenamiento jurídico colombiano en lo referente a su aplicación para la imposición de una medida preventiva ambiental por parte de las autoridades de policía, en especial, los inspectores y corregidores del territorio nacional. Objetivo: Analizar el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano con especial relevancia de las medidas preventivas establecidas en la legislación vigente, con la finalidad de detallar el espacio jurídico que presenta el vacío normativo para los inspectores y corregidores de policía. El autor llegó a la siguiente conclusión de que, los inspectores de policía y corregidores, se encuentran facultadas para imponer las medidas preventivas de amonestación escrita; decomiso y aprehensión preventivos; y suspensión de obra, proyecto o actividad, que se puede realizar a través de una orden de policía debidamente motivada.

Cortes & Ramírez (2021) en el trabajo de investigación titulado “Medidas preventivas para el cuidado del medio ambiente en el título IX del Código Nacional de Seguridad y

Convivencia Ciudadana, Ley 1801 del 2016”, de la Universidad Cooperativa de Colombia, Bogotá – Colombia. En la investigación, los autores indican que, en Colombia se han creado una gran cantidad de herramientas jurídicas que velan por la preservación y cuidado del medio ambiente. Pese a sus múltiples promulgaciones desde 1972, Colombia ha visto un detrimento continuo de sus recursos naturales, motivo por el cual, el nuevo Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016) le da la potestad a los inspectores y agente de policía para aplicar las medidas preventivas contenidas en la Ley 1333 de 2009, así como medidas correctivas que amplían el margen de acción y reacción en la conservación de los recursos naturales. Objetivo: Determinar cuáles son las principales medidas preventivas practicadas en la ciudad de Cartago Valle para la preservación del medio ambiente en el período 2016 – 2020. Los autores llegaron a la siguiente conclusión de que, las medidas más aplicadas en el municipio de Cartago Valle, se encontró que la autoridad policiva es la “multa general” y el cierre de establecimientos.

Ortiz (2017) en el trabajo de investigación titulado “Eficacia de las medidas preventivas en la normativa ambiental colombiana”, de la Universidad de Gran Colombia, Bogotá – Colombia. En la investigación, las autoridades ambientales cuentan con la herramienta jurídica a aplicar, como son las medidas preventivas previstas en la legislación colombiana, cuya función, apunta a prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana. Objetivo: Determinar la eficacia de las medidas preventivas contempladas en la normativa ambiental del Estado Colombiano. La autora llegó a la siguiente conclusión que, las medidas preventivas son eficaces por cuanto (i) se encuentran tipificadas en la Ley, (ii) el hecho que en materia ambiental la acción preventiva se apoye en los principios de prevención y

precaución, (iii) que toda la normatividad ambiental expedida tiene un carácter preventivo; (iv) que la presunción de la culpa o el dolo del infractor dará lugar a las medidas preventivas; (v) que el derecho administrativo sancionador tiene como alcance reforzar el principio preventivo de la legislación ambiental al disponer que el infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba; (vi) que tienen la función de prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana; que son de ejecución inmediata y de carácter preventivo y transitorio.

1.3 Objetivos

1.3.1 Objetivo general

Determinar cómo se aplica la fiscalización ambiental en el régimen general de minería y en el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

1.3.2 Objetivos específicos

A. Establecer cuáles son las obligaciones ambientales que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

B. Analizar cómo influye la supervisión ambiental a la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

C. Establecer cuáles son los tipos de medidas administrativas que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

D. Revisar la regulación jurídica que se aplica en la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

1.4 Justificación

1.4.1 Justificación teórica

La presente investigación se justifica debido a los numerosos casos en que el OEFA ha impuesto medidas preventivas, pero ha contado con dificultades para esclarecer su naturaleza jurídica, que es de prevenir de forma inmediata posibles daños al ambiente y de verificar su cumplimiento en un plazo razonable. En ese sentido, se tiene como objetivo contribuir a las bases teóricas que hoy en día existen, además de fortalecer el procedimiento de aplicación y seguimiento oportuno de este tipo de medida administrativa, ya que sin una adecuada prevención se pueden generar impactos ambientales significativos.

1.4.2 Justificación práctica

La presente investigación se realiza debido a la necesidad de mejorar el nivel de cumplimiento de las medidas preventivas por los administrados del régimen general de minería, así como de la ejecución oportuna de acciones de supervisión ambiental ante problemas ambientales que surjan de las actividades económicas. La mejora ayudaría a evitar graves daños en el ambiente.

1.4.3 Justificación metodológica

En la investigación se utilizará fichas de cotejo para cada resolución administrativa y acta de supervisión que imponen medidas preventivas, asimismo se aplicarán técnicas de revisión bibliográfica, ya que se pretende obtener propuestas de mejora en la imposición y seguimiento del tipo de medida administrativa puesta en análisis.

1.4.4 Justificación social

La investigación es relevante para que la sociedad haga uso adecuado de su derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado, logrando sensibilizar a los ciudadanos en el momento en que se genere cualquier tipo de daño ambiental, procediendo con la denuncia respectiva o comunicando a las entidades competentes.

1.5 Hipótesis

1.5.1 Hipótesis general

La fiscalización ambiental en el régimen general de minería se relaciona significativamente con el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

1.5.2 Hipótesis específica

A. Las obligaciones ambientales se relacionan positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

B. La supervisión ambiental se relaciona positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

C. Las medidas administrativas se relacionan negativamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

D. La regulación jurídica que se aplica se relaciona positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

II. MARCO TEÓRICO

2.1 Fiscalización ambiental en el régimen general de minería.

2.1.1. La fiscalización ambiental

Previo al desarrollo del presente capítulo se indica que la fiscalización ambiental debe ser analizada desde dos perspectivas, una amplia y otra estricta, esto quiere decir que al asumirse en un sentido amplio, estaría enfocándose como un macro proceso que aborda diversas fases las cuales son: (i) evaluación, (ii) supervisión y (iii) potestad sancionadora; caso contrario sucede con el sentido estricto, que se enfoca únicamente en la fiscalización desde el punto de vista de investigación de presuntos incumplimiento ambientales.

Adicionalmente, se debe considerar que la fiscalización ambiental tiene su origen de en la actividad administrativa de fiscalización, la cual tiene diversas vertientes especializadas en: (i) temas de seguridad y salud en el trabajo, (ii) regulación de los servicios de saneamiento, (iii) asuntos sanitarios, entre otros.

2.1.1.1 Aspectos generales.

A. Evolución histórica de la fiscalización administrativa.

Nivel internacional. A nivel internacional, la actividad administrativa de fiscalización provino del “*ius inspectionis*”, que en español significa “*derecho a inspección*”, que era utilizado en el antiguo régimen monárquico, antecesor del derecho administrativo, a través del poder de policía. Es así que, la actividad administrativa de fiscalización tiene su origen en Alemania durante el siglo V, evolucionando y trasladándose a países como Francia y España, durante los siglos XIV y XV, así lo indica Malagón (2004):

La primera vez que se usa el término policía es en Alemania, en el siglo V. De allí se extiende a Francia, cuando aparece por primera vez en las ordenanzas reales de 1403, donde hay referencias a la “*police et bon government*” de París; en otras ordenanzas de 1465, referentes a la cámara de cuentas, dice “*la conduite et police de la chose publique de nostre royaume*”. En España, la primera vez que se utiliza este vocablo es en 1440, en la Cortes de Valladolid. (p. 179).

Para el caso español, se crea la Magistratura Colegiada para la Fiscalización de la Hacienda en España, así lo detalla Solares (2004):

Los antecedentes más remotos del Tribunal de Cuentas se sitúan en la Edad Media. Hay que comenzar mencionando la existencia, en 1388, de Contadores Mayores en la Corte castellana y la creación de la “Casa de cuentas” de Valladolid por las Cortes de Toledo en 1436 y las Ordenanzas dadas por Juan II en 1437 y 1442 a la Contaduría Mayor de Cuentas, consideradas como pieza clave en el origen del Tribunal de Cuentas. (p.1).

En ese aspecto, en sus inicios la actividad administrativa de fiscalización era vinculada con el poder de policía, conforme a la teoría universal del poder, que tenía su nacimiento a través de la función administrativa de intervención, el cual comprendía limitar derechos con la finalidad de preservar el “orden” y “la seguridad pública”. En la actualidad, según los doctrinarios contemporáneos, la fiscalización se independizó del poder de policía, debido a la libertad empresarial y la evaluación del estado de derecho, el cual generó que dicha figura jurídica obtenga una naturaleza jurídica más garantista y de respeto a los derechos constitucionales, ello lo podemos corroborar en la regulación nacional y por los argumentos expuestos de Morón (2020) que indican algunas razones de su separación:

- *Enfoque preventivo*: Se prioriza prevenir riesgos futuros antes que la sanción.
- *Privatización*: Traslado de actividades del estado al sector privado.
- *Menor intervención en el mercado*: El estado provee de una mejor regulación con fines de evitar algún tipo de intervención en las actividades económicas del sector privado.
- *Estado garantista*: El estado respeta los derechos de los privados y garantiza neutralidad en los mercados económicos.
- *Incumplimiento normativo*: En caso de incumplimiento normativo por algún privado, el estado debe intervenir y promover el cumplimiento respectivo.

Nivel nacional. En el Perú, se tuvo como primer antecedente indirecto de la actividad administrativa de fiscalización, a la Constitución Política de 1979 que contaba con disposiciones que mostraban preocupación por la protección humana en distintos ámbitos sociales. Por ejemplo, los artículos 16 y 24, regulaban la supervisión en el sector educativo y sanitario. En el caso de la Constitución Política de 1993, si bien no reconoce implícitamente dicha actividad, los sectores iniciaron una regulación especializada y dispersa, generando diversas dificultades para interpretar y resolver casuísticas a nivel administrativo y judicial.

En ese aspecto, ante dicho problema identificado, el Poder Ejecutivo en el año 2016 mediante Decreto Legislativo N° 1272, modificó la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General e incorporó un capítulo completo relacionado a la regulación común de la actividad administrativa de fiscalización, el cual aplicaría de forma transversal y supletoria a los tipos especializados de fiscalización. En la actualidad, dicha modificatoria forma parte del capítulo II del Texto Único Ordenado de la Ley Procedimiento Administrativo General, que fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

En relación a la incorporación de la regulación común de la actividad administrativa de fiscalización, Morón (2020) da a conocer la relevancia de contar con el mencionado capítulo:

Esta regulación innovadora en el derecho comparado le otorga un tratamiento unitario y común a las dispersas formas de intervención que las entidades públicas, de manera directa o indirecta, realizan sobre el ejercicio de libertades de los administrados con el objeto de comprobar si en el ejercicio de alguna de esas facultades o, en el cumplimiento de sus obligaciones, ha cumplido con los deberes legales impuestos por el ordenamiento administrativo, por algún contrato que les vincula u con base a otra fuente jurídica (p. 18).

B. Evolución histórica nacional de la fiscalización ambiental. La primera norma que reguló directamente la fiscalización ambiental en nuestro país, fue publicada en el año 1991 a través del Decreto Legislativo N° 757, Decreto que aprueba la Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada. Dicha norma con rango de ley y vigente a la fecha, otorgó facultades fiscalizadoras en materia ambiental a los Ministerios, Organismos Fiscalizadores, Gobiernos Regionales y Locales en sus respectivos sectores.

En relación al sector minero, la primera autoridad competente en fiscalización ambiental, fue el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) a través de la Dirección General de Minería (DGM), la cual se encargaba de otorgar las licencias ambientales, promover la minería y fiscalizar los impactos ambientales que generaban los administrados de dicho sector.

En el año 1994 se creó mediante Ley N° 26410, el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), órgano rector de la política nacional del ambiente y encargado de promover la adecuada descentralización de las competencias de fiscalización ambiental en los diversos órganos estatales, lo cual no consiguió debido a sus escasas facultades y respaldo por el Poder Ejecutivo.

Es así que, en el año 1996 se crea un organismo mediante Ley N° 26734, que tenga competencias de fiscalización en actividades eléctricas e hidrocarburíferos, siendo denominado “Organismo Supervisor de Inversión en Energía (OSINERG)”. Posteriormente, en el año 2007 se decide trasladar las competencias de fiscalización ambiental del sector minero que eran de competencia del MINEM al OSINERG, que procedió a denominarse OSINERGMIN.

En el año 2008, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) a través del Decreto Legislativo N° 1013, con el objetivo de centralizar la competencia de fiscalización ambiental en una entidad. Su creación se complementó con la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la cual le otorgó la rectoría de dicho sistema funcional y detalló sus competencias en fiscalización ambiental. A partir de ese momento, inició a asumir competencias del sector minero, hidrocarburos, electricidad, pesca e industria manufacturera.

Finalmente, en el año 2013 se publicó la Ley N° 30011, Ley que modificó la regulación del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, incorporando nuevas funciones al OEFA, así como nuevas figuras legales como: (i) medidas preventivas, (ii) mandatos de carácter particular, (iii) la subsanación voluntaria, (iv) medidas cautelares y (v) medidas correctivas.

En conclusión, antes de la regulación de la actividad administrativa de fiscalización, en nuestro país, dicha actividad era sectorial y dispersa, generando pocas garantías a los administrados, así como dificultad en la legalidad en las acciones de los organismos públicos.

C. Conceptualización de la actividad administrativa de fiscalización. La actividad administrativa de fiscalización, también conocida como: (i) control, (ii) inspección, (iii) supervisión y (iv) seguimiento, formaba parte de la antigua concepción del “poder de policía” que contaba el Estado, para limitar determinados derechos, con fines de preservar la estabilidad social desde diversos ámbitos.

En ese aspecto, la actividad administrativa de fiscalización, nace debido a la privatización de los servicios públicos y del crecimiento económico que surge en los últimos siglos, provocando un mayor control por parte del Estado con la finalidad de cautelar el interés público. Los organismos responsables de realizar dicha actividad tienen como deber prevenir o reprimir acorde a la legalidad de sus acciones, a los administrados que incumplan con sus obligaciones correspondientes (Jara y Maturana, 2009). Es decir, interviene de manera posterior a la actividad privada para verificar el cumplimiento de sus obligaciones.

Por ello, Bermejo (1998) define la utilidad de la actividad, función o potestad de inspección de la siguiente manera:

Para identificar unas actuaciones, más o menos genéricamente previstas en el ordenamiento jurídico, que habilitan a las Administraciones públicas para llevar a cabo funciones de comprobación o constatación del cumplimiento de la normativa vigente, en su sentido más amplio, esto es, incluidas muy especialmente las condiciones y requisitos de orden técnico, consecuencia inherente de la imposición a

que a determinadas personas, actividades, instalaciones, objetos y productos hacen ciertas normas jurídicas. El motivo principal de la dotación y ejercicio de estas funciones de inspección y control es, en cualquier plano, la seguridad. (p. 41).

En la misma línea, Morón (2020) define a la actividad administrativa de fiscalización como “Una potestad administrativa que, como tal, constituye un poder abstracto de carácter instrumental otorgado a las entidades mediante ley, de ejercicio autónomo y unilateral por ellas, y, que tienen por efecto, limitar derechos de los administrados” (p.20).

De igual manera Huaman (2020) define a la actividad de fiscalización como:

La sumatoria de actuaciones administrativas que encierran diversas atribuciones destinadas a la satisfacción de determinadas exigencias enfocadas en obligaciones de dar, hacer, no hacer o soportar cuya fundamentación deriva de la tangencial ejecución de mandamientos jurídicos así como de acuerdos de carácter contractual con la administración o al abrigo de cualquier soporte jurídico idóneo, siempre al amparo o resguardo de lineamientos de observancia obligatoria con carácter de generalidad destinados a incidir en la producción o manejo de daños potenciales con la necesaria protección de meta intereses; queda aquí sostener que este amplio elenco fructífero de acciones que le son permitidas a la administración no asumen un contenido sancionador para el particular que interactúa en calidad de administrado. (p. 54).

Según lo indicado en los párrafos anteriores, la actividad administrativa de fiscalización no debe ser confundida con la potestad sancionadora, ya que ambas figuras jurídicas son autónomas y cuentan con distintas naturalezas, así lo indica Jara y Maturana (2009):

Cabe señalar que ambas prerrogativas administrativas, la de fiscalización y la de imponer sanciones, no son análogas ni menos equivalentes. Tampoco puede subsumirse la aplicación de castigos correctivos como mero elemento de la potestad inspectiva. En efecto, la facultad inspectiva o fiscalizadora no persigue una inmediata finalidad punitiva y su objeto no es la reprensión o castigo de conductas, sino el control de la observancia del marco legal respectivo (p. 3).

En relación a las diferencias entre la actividad administrativa de fiscalización y la sanción administrativa, Martínez (2014) explica lo siguiente:

La supervisión, fiscalización y las sanciones administrativas son manifestaciones de actuación posterior de la autoridad. Se producen cuando el particular viola una norma (una regla o una regulación). En este caso, las sanciones funcionan como mecanismos de prevención (general o especial), que buscan inducir el cumplimiento de las normas (mediante la regulación administrativa). (p. 352).

En conclusión, la actividad administrativa de fiscalización, no debe ser asumida como un proceso previo para el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, ya que este último, si bien toma en consideración los resultados obtenidos de las acciones de fiscalización, no forma parte íntegramente del mismo. Además, la actividad administrativa de fiscalización debe contar con el respaldo legal respectivo con fines de que las actividades se realizan en relación al principio de legalidad.

D. Conceptualización de la fiscalización ambiental. La fiscalización ambiental debe ser entendida como una especialización de la actividad administrativa de fiscalización, que está compuesta por un conjunto de acciones que realizan las autoridades ambientales, en este

caso las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), con fines de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por los administrados que están bajo su competencia (persona natural o jurídica). (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA], 2020).

El OEFA (2016) define a la fiscalización ambiental como “El poder (potestad) y deber (responsabilidad) del Estado, dirigidos a velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, con la finalidad de proteger el ambiente, los recursos naturales y la salud humana” (p.15).

En la misma línea, Gómez y Granados (2015) definen a la fiscalización ambiental como:

Macroproceso que comprende las acciones de evaluación de la calidad ambiental de la zona de influencia del proyecto o actividad económica, la supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados y, de detectarse incumplimientos a dichas obligaciones, la tramitación de los respectivos procedimientos sancionadores, en los cuales se pueden imponer sanciones y dictar medidas cautelares y correctivas. (p. 78).

En relación a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), son las instituciones públicas que están facultadas para ejecutar alguna o todas las funciones de fiscalización ambiental que estén bajo su competencia. Las EFA pueden actuar con independencia del OEFA, pero se sujetan a la normativa ambiental vigente, así como las disposiciones que pueda dictar OEFA como ente rector del Sinefa (OEFA, 2020).

Las EFA son de ámbito nacional, regional y local como, por ejemplo: una municipalidad distrital sería catalogada como una EFA de ámbito local debido a su nivel de gobierno y porque cuenta con incidencia a nivel de un determinado distrito. En el caso del OEFA, es una EFA de ámbito nacional que cuenta con competencias en los sectores de energía y minas, residuos sólidos, actividades productivas, entre otros.

E. Principios. Para la correcta ejecución de las acciones de fiscalización ambiental y por respeto a los derechos fundamentales que se consignan en la Constitución Política, se cuentan con seis principios que se encuentran establecidos en el artículo 3 del Régimen Común de Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, que son los siguientes:

Principio de coherencia. Las EFA articulan correctamente sus funciones, sin generar superposiciones, duplicidades o vacíos de poder. Por ejemplo, en caso de la contaminación de un río, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), deben coordinar mutuamente con fines de que cada entidad abarque el campo de sus competencias.

Principio de transparencia. La información que se genera a través de la fiscalización ambiental es pública y las EFA pueden hacer reportes o resúmenes de sus acciones realizadas. Solamente es confidencial en los casos en que el procedimiento administrativo sancionador se encuentra en curso. Por ejemplo, es público las resoluciones administrativas que imponen medidas preventivas.

Principio de eficacia. Las EFA deben contar con instrumentos o equipos necesarios para la planificación, ejecución y resultados de su ejercicio. Por ejemplo, los supervisores ambientales deben elaborar el plan de supervisión.

Principio de eficiencia. La fiscalización ambiental debe ejecutarse al menor costo social y ambiental posible, con fines de evitar gastos innecesarios. Por ejemplo, el OEFA debe realizar una correcta priorización de administrados que deben supervisar durante un año.

Principio de efectividad. La fiscalización ambiental a través de sus acciones debe incentivar al cumplimiento de las obligaciones ambientales por los administrados. Por ejemplo, la imposición de multas coercitivas debe incentivar al cumplimiento de las medidas impuestas por las EFA.

Principio de mejora continua. Las EFA deben incentivar a la mejora continua, tanto desde el punto técnico como jurídico, es decir a través de la actualización normativa correspondiente. Por ejemplo, el OEFA publicó un modelo de reglamento de supervisión para Gobierno Regionales, con el objetivo de estandarizar sus procedimientos en materia ambiental.

F. Finalidad. Según Morón (2020) la fiscalización ambiental cuenta con dos finalidades, la primera es preventiva de los incumplimientos y la segunda es la correctiva de lo identificado, es decir busca identificar los casos futuros de infracciones o en caso de suceder proceder con la corrección.

- *Finalidad preventiva.* La prevención debe ser inmediata o de corto plazo, previo a la realización de un daño ambiental, según la normativa ambiental

- *Finalidad correctiva.* Realizado el daño ambiental, se debe proceder a corregir lo ocasionado, con fines de no perturbar el ambiente.

Desde el punto de vista de Aldana (2014), cuenta con dos aspectos importantes que contribuyen con la finalidad de la fiscalización ambiental:

El primero es de aspecto positivo: la difusión de la normatividad y el seguimiento al administrado, a fin de que cumpla con sus obligaciones de manera voluntaria. El segundo camino se presenta cuando se incumplen las normas ambientales. En ese contexto, corresponde adoptar medidas drásticas y ejercer la potestad sancionadora en materia ambiental, con lo cual se logra una mejora en los niveles de cumplimiento de las obligaciones de los administrados. (p.31).

En ese sentido, la fiscalización ambiental tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, con fines de prevenir, corregir y sancionar cualquier acción u omisión que realice el administrado en relación a alguna actividad económica, así como la protección del ambiente.

G. Las obligaciones ambientales fiscalizables. Las obligaciones ambientales fiscalizables son exigencias que el administrado debe cumplir, con fines de actuar acorde a determinadas fuentes legales o documentos que, autorizan la ejecución de sus actividades económicas, con el respeto de bienes jurídicos tutelados como es el “ambiente”. Así lo señala Aldana (2014) respecto a la clasificación de los bienes jurídicos tutelados desde la temática ambiental:

En la temática ambiental, estos están clasificados en dos temas: los marrones, es decir, los que están referidos a la protección de la calidad ambiental y su mejora a partir de

la prevención de los impactos ambientales de las actividades productivas o de servicios; y los denominados verdes, referidos a la conservación de los recursos naturales, y la sostenibilidad de la explotación de un recurso natural cuidando de no abusar de él hasta depredarlo y extinguirlo. (p. 32).

Las principales fuentes de obligaciones ambientales que fiscalizan las EFA son las siguientes: (i) la legislación ambiental, (ii) los instrumentos de gestión ambiental, (iii) las disposiciones y mandatos que emiten las EFA/OEFA y (iv) otras fuentes de obligaciones.

2.1.1.2 Aspectos específicos.

A. El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) es un sistema funcional creado por Ley N° 29325 y modificado por Ley N° 30011, que tiene como ente rector al OEFA y está conformado por el Ministerio del Ambiente (Minam) y las EFA de ámbito nacional, regional y local. Dicho sistema tiene como finalidad asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los administrados, así como dar un seguimiento adecuado a las funciones de fiscalización ambiental a cargo de todas las EFA competentes. (OEFA, 2020).

Además, el Sinefa forma parte de un macro sistema denominado “Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA)” el cual está conformado por los siguientes sistemas funcionales: (i) Sistema Nacional de Información Ambiental (Sinia), (ii) Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), (iii) Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sinanpe) y (iv) Sistema Nacional de Gestión de Recursos Hídricos (SNGRH). El SNGA facilita la articulación de las acciones de fiscalización ambiental a nivel

de gobierno, sector privado y sociedad, ya que implementa los instrumentos de gestión ambiental para el correcto desempeño de actividades económicas con respeto al ambiente.

Es así que, Carhuatocto (2020) define la autoridad del Sinefa, de la siguiente manera:

El Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – Sinefa aparece para asegurar el progreso de la sociedad esté garantizado en el ejercicio de sus funciones de evaluación sobre el patrimonio natural; supervisión a las entidades fiscalizadoras; supervisión, fiscalización y sanción a los administrados en el marco de políticas, planes, estrategias, programas y acciones destinadas a coadyuvar a la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales para la vida humana y otras formas de vida. (p. 190).

B. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo técnico especializado adscrito al Minam, creado mediante Decreto Legislativo N° 1013 en el año 2008, el cual cumple un rol de EFA, es decir realiza todas las funciones de fiscalización ambiental; y como ente rector del sistema funcional del Sinefa. En este último caso, cuenta con las siguientes funciones: (i) función normativa y (ii) función de supervisión a EFA. (OEFA, 2020).

En relación a la función normativa, se hace referencia al dictado de normas que no cuentan con rango de ley y que son de obligatorio cumplimiento por las EFA en sus tres niveles de gobierno. Por ejemplo, en esta categoría podríamos identificar a las Resoluciones de Consejo Directivo que emite el OEFA, como son en el caso de los “Lineamientos para la formulación, aprobación, seguimiento y evaluación del cumplimiento del Plan Anual de

Evaluación y Fiscalización Ambiental – Planefa” aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 004-2019-EFA/PCD.

En el caso de la función supervisora de EFA, comprende la verificación y seguimiento del desempeño de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA en sus tres niveles de gobierno. En ese sentido, las EFA deben cumplir con ciertas condiciones mínimas para desarrollar la fiscalización ambiental que, son las siguientes: (i) contar con una tipificación de infracciones y escala de sanciones, (ii) tener instrumentos legales, operativos y técnicos necesarios, (iii) contar con equipamiento técnico necesario, (iv) cumplir con el Planefa y (v) reportar al OEFA sus acciones de fiscalización ambiental. De identificarse algún incumplimiento por parte de los funcionarios de las EFA en relación a la ejecución y cumplimiento de sus funciones de fiscalización ambiental, el OEFA procede a comunicar al Órgano de Control Interno (OCI) para el inicio del procedimiento funcional correspondiente.

Además, el OEFA es competente para fiscalizar en materia ambiental las siguientes actividades económicas:

Tabla 1

Sectores y subsectores que fiscaliza el OEFA

Sector	Subsector
Energía y minas	Electricidad
	Hidrocarburos
	Mediana y gran minería
Actividades productivas	Agricultura
	Industria
	Pesca
Infraestructura y servicios	Consultoras ambientales
	Residuos sólidos

Nota. En la presente tesis nos avocaremos al subsector mediana y gran minería que también es conocido como Régimen General de Minería. Tomado del “Abc de la fiscalización ambiental” (p.25), por OEFA, 2020.

C. Las funciones de fiscalización ambiental. Cómo se indicó en los apartados anteriores, las funciones de fiscalización ambiental deben ser entendidas como el macroproceso que cumplen las EFA con fines de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables. Además, no todas las EFA cuentan con todas las funciones de fiscalización ambiental, por ejemplo, los Gobiernos Regionales (GORE) no cumplen con la función de evaluación; caso distinto, es de la Autoridad Nacional de Agua (ANA) que si realiza la función. De dicha forma, las funciones de fiscalización ambiental son facultadas a través de norma expresa con rango de ley.

En ese aspecto, se detallan las funciones de fiscalización ambiental que deben cumplir las EFA, a continuación:

Evaluación ambiental. Comprende las acciones de vigilancia, monitoreo y estudios especializados en los componentes ambientales (agua, suelo, aire, flora, fauna, entre otros) con fines de determinar su calidad. Además, identifica los pasivos ambientales generados por el sector hidrocarburos para determinar su nivel de riesgo y posterior comunicación al Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para su remediación.

Gómez y Granados (2015) define a la función de evaluación ambiental de la siguiente manera:

Consiste en la relación de actividades de vigilancia y monitoreo de la calidad del ambiente y del estado de conservación de los recursos naturales. Su naturaleza es de

carácter científico y técnico. Ello debido a que para realizar acciones de evaluación se requiere contar con estudios técnicos, sobre la base de los cuales se pueden generar diagnósticos ambientales.

La función evaluadora se realiza en el área de influencia del proyecto o actividad económica, pues es en este espacio geográfico donde potencialmente pueden producirse mayores impactos ambientales ocasionados por el desarrollo de dichas actividades.

La finalidad de la función evaluadora no es la verificación del desempeño ambiental de los administrados, sino la obtención de evidencia técnica que permite verificar el estado de los componentes ambientales. (p. 79).

En ese aspecto, los resultados que se obtienen de dichas acciones, sirven como insumo o medio probatorio para la autoridad de supervisión o en un futuro procedimiento administrativo sancionador. En el OEFA, el órgano de línea competente es la Dirección de Evaluación Ambiental (DEAM). (OEFA, 2020).

En la actualidad, la evaluación ambiental se encuentra regulado mediante el “Reglamento de Evaluación del OEFA” que ha sido aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 00013-2020-OEFA/CD, el cual regula los siguientes tipos de evaluaciones ambientales: (i) Evaluación Ambiental Temprana (EAT), (ii) Evaluación Ambiental de Seguimiento (EAS), (iii) Evaluación Ambiental Focal (EAF), (iv) Evaluación Ambiental de Causalidad (EAC) y (v) Evaluación Ambiental por normativa especial.

Supervisión ambiental. Comprende las acciones de verificación y seguimiento del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por los administrados bajo la competencia del OEFA, con fines de prevenir daños al ambiente y promover la subsanación

voluntaria. Una supervisión ambiental no siempre se realiza por algún incumplimiento, sino por diversos factores que hacen priorizar como, por ejemplo, la conflictividad social. En el OEFA, los órganos de línea competentes para realizar dicha función son: (i) Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (DSEM), (ii) Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (DSAP) y (iii) Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (DSIS) (OEFA, 2020).

La supervisión ambiental se encuentra regulada en el “Reglamento de Supervisión del OEFA” que ha sido aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, el cual determina dos tipos de supervisiones ambientales: (i) regular y (ii) especial. Así como clasifica en dos tipos las acciones de supervisión ambiental: (i) in situ y (ii) en gabinete. También se podría considerar a la supervisión orientativa como parte de las acciones de supervisión ambiental.

Se debe tener en consideración que, posterior a la ejecución de la acción de supervisión, los supervisores tiene hasta dos posibilidades de actuación ante la verificación de las obligaciones ambientales; la primera, es imponer una medida administrativa al administrado mediante acta de supervisión en caso de incumplimiento evidente (supervisión in situ); y, la segunda, es continuar recabando información ante sospecha de un incumplimiento, teniendo como antecedente al acta de supervisión u otro documento que sirva de insumo para probar el incumplimiento que, en caso de probarse, se procederá con la imposición de medida administrativa a través de resolución. Hay que tener en claro que, independiente de las medidas administrativas, la autoridad de supervisión puede elaborar su informe de supervisión y recomendar el procedimiento administrativo sancionador correspondiente.

Finalmente, las medidas administrativas de supervisión son distintas a las que se aplican en la potestad sancionadora, ya que tiene como objetivo prevenir y requerir que se realice una actividad determinada. Nos referimos a los siguientes tipos de medidas: (i) medida preventiva, (ii) mandato de carácter particular y (iii) requerimiento sobre instrumento de gestión ambiental que, en caso de incumplimiento por parte del administrado, se procedería con la imposición de multas coercitivas.

Potestad sancionadora. Comprende la función de investigar presuntas infracciones administrativas, así como imponer sanciones y medidas administrativas en un procedimiento administrativo sancionador. En el OEFA, el órgano de línea competente para cumplir dicha función es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

La potestad sancionadora que realiza el OEFA se sujeta a los principios regulados en el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS y del “Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador”, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, el cual garantiza los derechos de los administrados a la defensa, a la prueba, a una sanción proporcional, debido procedimiento y buena fe. Se debe tener en consideración que el procedimiento administrativo sancionador del OEFA cuenta con dos grandes etapas, la primera, es la etapa de instrucción donde se puede imponer las medidas cautelares y se realiza la investigación estrictamente; la segunda es la etapa de decisión, en la cual se determina la responsabilidad administrativa, concluyendo con la imposición de sanciones, medidas correctivas o el archivamiento según sea el caso.

En el caso de la determinación de responsabilidad administrativa, el OEFA a diferencia de otras instituciones públicas, cuenta con un régimen de responsabilidad objetiva relativa, ya que deja de lado el análisis del dolo y la culpa (responsabilidad subjetiva), para comprobar el incumplimiento y proceder con la sanción pecuniarias o no pecuniarias respectiva, previa valoración de eximentes de responsabilidad como son: (i) el hecho determinante de un tercero, (ii) caso fortuito y (iii) fuerza mayor, entre otros.

D. La fiscalización ambiental en el derecho comparado. La fiscalización ambiental en los países latinoamericanos son materia de estudio, es más, en los últimos años se constituyó una “Red Latinoamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental” (Redlafica), el cual está conformado por países como: Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Ecuador, entre otros. Igual que el caso peruano, cuentan con organismo especializados que se encargan de verificar el cumplimiento de obligaciones ambientales y hacer valer el derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado.

En ese sentido, en el presente apartado se analizará de forma comparativa, de qué manera se encuentra regulado la fiscalización ambiental en países como: (i) Chile y (ii) Colombia.

Regulación en Chile. En Chile la autoridad competente en fiscalización ambiental es la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA) que ha sido creado mediante Ley N° 20.417, Ley que crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y la SMA en el año 2010.

La Superintendencia cuenta con funciones de seguimiento y fiscalización de las obligaciones ambientales que se encuentran estipuladas en diversos instrumentos de gestión ambiental, así como la potestad de sancionadora en caso de incumplimientos. También fiscaliza los programas de cumplimiento que son presentados por los administrados durante un procedimiento administrativo sancionador y planes de reparación que, posterior a la imposición de una sanción, el titular de la actividad presenta de forma voluntaria.

Cabe resaltar que, se debe tener en cuenta que en aquellos instrumentos u obligaciones que no sea competente la SMA, mantienen sus facultades los organismos sectoriales correspondientes, como por ejemplo las Seremías de Salud o el Sernapesca. Es decir, en Chile pese a contar con un órgano rector en materia de fiscalización ambiental, aún cuenta con dificultades para centralizar las competencias sectoriales y promover su regionalización, aunque en el caso de los sectores tienen una obligación de colaboración permanente con la SMA.

La SMA es el órgano administrador del Sistema Nacional de Información de Fiscalización Ambiental (SNIFA) que contiene información de las resoluciones de calificación ambiental (RCA), permisos ambientales, las acciones de fiscalización ambiental, los planes de prevención y/o descontaminación, los procesos sancionatorios, entre otra información relevante para el ciudadano y el mundo académico. Dicha información es trabajada en colaboración con el Servicio de Evaluación Ambiental, los organismos sectoriales, los administrados y la ciudadanía.

a) Instrumentos de gestión ambiental (obligaciones ambientales) que son materia de fiscalización ambiental por la SMA. La SMA tiene competencia de seguimiento y

fiscalización en los siguientes instrumentos de gestión ambiental (Red Latinoamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental [OEFA], 2014):

- *Las resoluciones de calificación ambiental (RCA)*: Autorización que contiene requisitos mínimos para ejecutar una actividad económica.
- *Planes de prevención y/o de descontaminación ambiental*: Medidas que buscan prevenir y mejorar la calidad de los componentes ambientales.
- *Normas de calidad ambiental y normas de emisión*: La primera define la presencia de contaminantes en un componente ambiental, y la segunda controla las emisiones de agentes contaminantes.
- *Planes de manejo*: Promueven el aprovechamiento sostenible de determinados recursos naturales.
- *Otros instrumentos de gestión ambiental que indique una norma con rango de ley*.

b) Funciones principales de la SMA. La SMA cuenta con las siguientes funciones (OEFA, 2014):

- *Función fiscalizadora*: La SMA ejerce dicha función en relación a los programas de fiscalización ambiental de carácter anual (también denominado Plan Anual de Fiscalización) que marcan el ejercicio de la potestad fiscalizadora. Cabe resaltar, que dicha programación puede ser actualizada o ejecutar acciones de fiscalización independientes al mismo.
- *Función de fiscalización ambiental*: La SMA ejerce la función de fiscalización de forma directa, mediante delegación a los organismos sectoriales o por

medio de terceros acreditados y autorizados por la institución. En ese aspecto se cuenta con las siguientes 4 etapas:

- a) Inspección: La verificación del cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental por los administrados, así como los programas de cumplimiento y planes de reparación.
 - b) Examen de información: Revisión de antecedentes y obligación de remitir por el administrado la información para su respectivo análisis.
 - c) Análisis y mediciones: Se realiza en relación a la información remitida por el administrado, acorde a las obligaciones ambientales estipuladas en normas con rango de ley, directrices, instrumentos de gestión ambiental, entre otros.
 - d) Informe de fiscalización: Documento que finaliza el proceso de fiscalización ambiental.
- *Función sancionadora*: La SMA impone sanciones administrativas, tanto a entidades privadas como estatales, debido a incumplimiento de carácter ambiental. En relación a su proceso, se cuenta con dos grandes etapas: (i) instrucción y (ii) decisión. En el caso de la instrucción, se designa un funcionario que emite un dictamen en el que se indica los resultados del procedimiento sancionatorio y en el que recomienda la sanción o absolución del administrado. Para el caso de la decisión, el Superintendente del Medio Ambiente es el único funcionario que cuenta con potestades exclusivas e indelegables para imponer una sanción o declarar la absolución.

Las sanciones pueden ser desde amonestaciones por escrito, multas, clausura parcial o total de la actividad y la revocación de la resolución de calificación ambiental.

Finalmente, para situaciones de disconformidad del administrado, puede recurrir a los tribunales ambientales con fines de presentar las reclamaciones pertinentes.

La función de sancionar es exclusiva del SMA, independientemente del sector u organismo que provino la infracción.

c) Funciones adicionales de la SMA. La SMA además de las competencias anteriormente indicadas, cuentan con las siguientes funciones (OEFA, 2014):

- *Función normativa:* Dicta normas y directrices para sus administrados, los organismos fiscalizadores sectoriales y entidades técnicas acreditadas.
- *Atención de denuncias ambientales:* Recepciona y atiende denuncias ambientales que pueden ameritar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o disponer determinadas acciones de fiscalización ambiental para abordar el problema identificado.
- *Función informativa:* Se encarga de hacer pública y de fácil acceso la información de las acciones de fiscalización ambiental.
- *Función promotora:* Promueve a los administrados a cumplir con las obligaciones ambientales estipuladas en las normas con rango de ley, directrices, instrumentos de gestión ambiental, entre otros. Por ejemplo, contamos con los Programas de Cumplimiento que presentan los administrados, para que, dentro de un plazo de la SMA, los responsables lo cumplan adecuadamente.

Regulación en Colombia. En Colombia la autoridad competente en fiscalización ambiental y otorgamiento de certificaciones ambientales en determinados sectores, es la

Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) que fue creada mediante Decreto Ley N° 3573 en el año 2011, la cual tiene como función principal que las certificaciones ambientales otorgadas cumplan con la normativa ambiental vigente.

En ese aspecto, la ANLA forma parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA), cuya rectoría está a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que tiene como objetivo poner en marcha los principios ambientales generales estipulados en la política ambiental de Colombia. Cabe resaltar, que la ANLA no es la única autoridad que ejerce la función de fiscalización ambiental, también lo realizan las corporaciones autónomas regionales, las corporaciones de desarrollo sostenible y las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos que, son competente a nivel regional y local, según lo establecido en la Constitución Política de Colombia y como parte del SINA.

a) Funciones principales de la ANLA. La ANLA cuenta con los siguientes procesos relacionados a la fiscalización ambiental (OEFA, 2014):

- *Proceso de licenciamiento ambiental:* Otorga o deniega licencias, permiso y trámites ambientales relacionados al inicio o ejecución de actividades económicas, que están a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, específicamente en los siguientes sectores: (i) hidrocarburos y construcción de refinerías, (ii) gran minería, (iii) represas, presas o embalses, (iv) puertos marítimos de gran calado, (v) aeropuertos internacionales, (vi) redes vial, ferroviaria y fluvial, (vii) riego, (viii) energía nuclear, entre otros. Además, promueve la participación ciudadana en los casos en que se requiera la intervención de la comunidad en relación algún proyecto económico que pueda afectar el ambiente.

- *Proceso preventivo y sancionatorio*: Realiza el seguimiento y fiscalización de las certificaciones que otorga. Además, en caso de incumplimiento, puede imponer sanciones y medidas preventivas.

En el caso de sanciones pueden ser las siguientes: (i) multas diarias, (ii) cierre parcial o definitivo de la actividad, (iii) revocatoria o caducidad de la licencia ambiental, (iv) demolición, (v) decomiso, entre otros. Además, la determinación de la responsabilidad administrativa es subjetiva, es decir se analiza la culpa o el dolo como criterio de sanción.

b) Funciones adicionales de la ANLA. La ANLA además de las competencias anteriormente indicadas, cuentan con las siguientes funciones (OEFA, 2014):

- *Dirimencia de competencia*: Encargado de dirimir conflictos debido a actividades que se desarrollan en más de una jurisdicción de las autoridades ambientales competentes.
- *Atención de denuncias ambientales*: Recepciona denuncias ambientales sobre presuntos incumplimientos por los administrados. Por lo que, puede proceder con la derivación a la autoridad ambiental competente o realizar acciones de fiscalización según corresponda.

E. La fiscalización ambiental en tiempo de pandemia. Desde el inicio de la pandemia y del primer dictado de cuarentena que tuvo como fecha el 16 de marzo de 2020, en el Perú se paralizaron diversas actividades económicas que proveían de recursos para el crecimiento de nuestro país. Ante dicha situación, el gobierno central creó cronogramas de reinicio de actividades, teniendo hasta en diversas situaciones, confinamientos por varias

semanas, que perjudicaron en gran medida las acciones de fiscalización ambiental que realizaba el OEFA.

En ese sentido, dicha entidad creó canales digitales para contar con una comunicación directa con la ciudadanía, por ejemplo, generando formularios digitales de acceso de información pública o la presentación de denuncias ambientales a través de un App web del Sistema de Información Nacional y Denuncias Ambientales (Sinada). Además, se hizo público el Decreto de Urgencia N° 026-2020, que estableció la suspensión de los plazos aplicables a las solicitudes administrativas, así como también la suspensión de plazos y procedimientos en relación a la acreditación periódica del cumplimiento de obligaciones administrativas.

Adicionalmente, mediante Decreto Legislativo 1500, se indicó que los administrado que tenían obligaciones ambientales, no tenían el deber de presentar reportes, monitoreo u otro documento que se realice en campo, con excepción que identifique un hecho de inminente peligro o alto riesgo producir un grave daño al ambiente. Así como el fraccionamiento y ampliación para el pago de multas por incumplimiento dentro del plazo de 30 días hábiles contados desde la entrada de vigencia del mencionado decreto legislativo.

F. El régimen general de minería. Según el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática (INEI), indica que las actividades de extracción de petróleo, gas, minerales y servicios conexos aportaron el 12% del Producto Bruto Interno (PBI) durante el año 2019 y 2020 demostrando que, a diferencia de otras actividades económicas, está es la más importante en relación a generación de recursos. Es así, que la minería históricamente tiene un rol fundamental para el crecimiento, sustento y desarrollo.

En nuestro país se busca que las actividades mineras sean sostenibles y cuenten con una participación activa de la ciudadanía para la toma de decisiones, así como para cuestionar a las empresas en caso de algún impacto ambiental. La minería en estricto es una actividad que busca aprovechar de forma sostenible los recursos minerales, los cuales no son renovables según la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, así lo define Foy (2014) en relación a los recursos no renovables:

Los recursos no renovables son aquellos que se encuentran en una cantidad limitada en el planeta, por lo tanto, con el tiempo termina desapareciendo; no pueden ser producidos, cultivados, regenerados o reutilizados a una escala tal que pueda sostener su tasa de consumo. Por lo general existen en cantidades fijas y tienden a ser consumidos con mayor velocidad de lo que la naturaleza podría recrearlos (p. 333).

En relación al régimen general de minería se encuentra conformado por la gran y mediana minería que, son dos de los cuatro estratos mineros que están regulados en el Texto Único Ordenado la Ley General de Minería, aprobado por el Decreto Supremo N° 014-92-EM. Además, es competencia del OEFA ejercer las acciones de fiscalización ambiental en dicho subsector, según lo dispuesto en la Ley N° 28964 y la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2010-OEFA-CD.

La diferencia que existe entre la gran y mediana minería, es únicamente por su capacidad productiva, dejando de lado el número de hectáreas que cuentan sus concesiones. En el caso de la gran minería se encuentran los administrados que generan más de 5000 toneladas métricas de minerales por día, a diferencia la mediana minería, produce entre 350 a 5000 toneladas métrica de minerales por día.

Para la ejecución de la minería a gran escala, los administrados deben contar con los siguientes derechos aprobados por las autoridades competentes:

Concesión minera. Las concesiones mineras son derechos reales irrevocables siempre y cuando el titular cumpla con sus obligaciones. Se solicitan a través de petitorios ante el Instituto Geológico, Minero y Metalúrgico (INGEMMET) para su respectiva aprobación e inscripción en el registro respectivo. Comúnmente se solicitan luego de haber realizado la acción de cateo o prospección.

Certificación ambiental. La certificación ambiental es el acto administrativo previo a todo proyecto de inversión privada que, se debe elaborar antes de su ejecución, en el cual se debe prever los impactos ambientales negativos significativos que se pueden generar. Dicho documento equivale a una hoja de ruta que debe cumplir el administrado.

En las certificaciones ambientales encontramos a las evaluaciones de impacto ambiental, los cuales son instrumentos de gestión ambiental, cuyo objetivo es prevenir, mitigar y restaurar los daños al ambiente. Las evaluaciones de impacto ambiental se encuentran divididas de la siguiente manera:

- *Declaración de impacto ambiental (DIA):* Aplica para proyectos que no ocasionan impactos ambientales negativos de carácter significativo, es decir cuenta con un impacto leve.
- *Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd):* Aplica para proyectos que pueden originar un impacto ambiental moderado y cuyos efectos negativos pueden ser minimizados.

- *Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d)*: Aplica para proyectos de gran envergadura que pueden producir impactos ambientales significativos y que requerirán de un plan de manejo en caso de corresponder.

La actividad de gran y mediana minería requiere la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (detallado o semidetallado) por el Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (SENACE), o en caso se requiera una Declaración de Impacto Ambiental por la Dirección General Minería (DGM), a través de un acto administrativo que autoriza el inicio de actividades de exploración o explotación de recursos minerales. Adicional a ello, también se debe contar con otros documentos como, por ejemplo, el Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos, Autorizaciones administrativas de la Autoridad Nacional del Agua, Licencia del uso de aguas, entre otros.

En relación a la ejecución de las actividades de la gran y mediana minería, se deben cumplir con las siguientes etapas:

- *Cateo y prospección*: Búsqueda de minerales a través de trabajos de campo y uso de laboratorios para determinar el tamaño aproximado del yacimiento minero. Durante el cateo se recogen rocas del suelo o se hacen zanjas con fines de obtener muestras; en cambio, con la prospección se utilizan químicos o estudios complejos. El cateo y la prospección no pueden realizarse en zonas urbanas o de expansión urbana, zonas de defensa nacional, zonas arqueológicas y bienes de uso público.
- *Exploración*: Búsqueda de minerales a través de habilitaciones de acceso, plataformas de perforaciones y campamentos, que permitan demostrar las dimensiones, posiciones, características y valores de los yacimientos mineros. Se requiere contar con estudio ambiental semidetallado o declaración de

impacto ambiental según corresponda. Además, puede generar impactos ambientales como: polvo, manejo de aguas de precipitaciones, aguas de mina y ruido.

- *Explotación:* Etapa en que se extrae el mineral contenido en el yacimiento. Si es una mina subterránea es común la perforación, voladura, acarreo y transporte fuera de la mina; en caso, de mina superficial, comprende la perforación, voladura, carguío y transporte. La explotación del mineral se puede realizar en bocamina o tajo abierto. Esta actividad puede generar polvo, manejo de agua de precipitación, agua de mina, generación de residuos mineros y consumo de recursos minerales.
- *Labor general:* Prestación de servicios auxiliares como, por ejemplo, el desagüe. Se requiere contar con estudio ambiental semidetallado o detallado de impacto ambiental según corresponda.
- *Beneficio:* Concentración de los minerales a través de procesos de chancado, molienda y procesamiento metalúrgico. Cuenta con las etapas de concentración, fundición y refinación. Se requiere contar con estudio ambiental semidetallado o detallado de impacto ambiental según corresponda.
- *Transporte:* Traslado del mineral vía terrestre, marítima o subterránea. Se requiere contar con estudio ambiental semidetallado o detallado de impacto ambiental según corresponda. Aplica para las etapas de exploración, explotación y beneficio. Se utilizan como transporte la faja transportadora, camiones, ferrocarriles, minero conductos, barcos o aviones.
- *Almacenamiento de concentrados y/o minerales:* Almacenamiento adecuado para los minerales. Se requiere contar con estudio ambiental semidetallado o detallado de impacto ambiental según corresponda.

- *Comercialización:* Venta de productos minerales.
- *Cierre y post cierre:* Culminación de la actividad minera. El cierre de una mina es progresivo y puede contarse con documentos como: (i) Plan de cierre o (ii) Plan de cierre de pasivos ambientales mineros. Los pasivos mineros son aquellas estructuras, instalaciones, efluentes, emisiones y demás residuos producidos por operaciones mineras abandonadas o inactivas que son un riesgo para la salud de las personas y los ecosistemas.

Cabe resaltar que para la gran y mediana minería los administrados pueden contar con instrumentos de gestión ambiental correctivo (IGAC) en los casos en que cuente con construcciones u operaciones bajo instrumentos de gestión ambiental que no se encuentran vigentes a la fecha.

Es así que, la fiscalización de las actividades mineras no solo cuenta con un enfoque ambiental sino también están sujetas a otros tipos de controles como por ejemplo seguridad, salud e higiene de los trabajadores. Además, dichas actividades se encuentran sujetas a otras regulaciones especiales como el uso del agua, insumos químicos, residuos sólidos, protección de áreas naturales protegidas, entre otros.

2.1.2. Las obligaciones ambientales

2.1.2.1 Aspectos generales. Las obligaciones ambientales deben ser distinguidas de las obligaciones civiles, debido a que esta última se avoca a deberes contractuales entre dos partes: (i) acreedor y (ii) deudor; y un contrato de carácter privado.

Caso distinto, las obligaciones ambientales, son deberes que debe cumplir el administrado en relación a la protección del ambiente. La relación es: (i) obligación y (ii) administrado, siendo de carácter público y de interés general.

Las obligaciones ambientales se encuentran divididas en las siguientes clases:

- Normas ambientales.
- Mandatos de las EFA/OEFA.
- Instrumentos de gestión ambiental.
- Otras fuentes de obligación ambiental.

2.1.2.2 Aspectos específicos.

A. Normas ambientales. Las normas ambientales con rango de ley son las que disponen las obligaciones de carácter general, que posteriormente deben ser desarrolladas a través de reglamentos que dispongan los respectivos sectores. Por ejemplo, tenemos el caso del Decreto Legislativo N° 1278, que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, que obliga a las municipalidades provinciales a presentar sus Planes Integrales de Gestión Ambiental de Residuos Sólidos (PIGARS)

Así lo define Huertas del Pino (2009), en relación a las obligaciones que se crean en normas ambientales:

Las obligaciones legales tienen su origen en las normas jurídicas, las cuales tienen una razón de ser dependiendo del objeto para el cual han sido aprobadas. Estas normas pueden exigir, prohibir o promover conductas. Orientan el cumplimiento de las personas hacia objetivos que la sociedad considera prioritarios, prohíben actos que la

sociedad considera perjudiciales y exigen conductas que la sociedad considera necesarias. (p. 99).

B. Mandatos de las EFA/OEFA. Los mandatos que emiten las EFA como el OEFA, son obligaciones ambientales de carácter preventivo, correctivo, promotor y sancionador, que se imponen en un proceso de supervisión o sanción ante cualquier administrado que afecte el ambiente. Por ejemplo, en esta categoría podríamos encontrar a las medidas preventivas que se imponen en el proceso de supervisión.

C. Instrumentos de gestión ambiental. Los instrumentos de gestión ambiental son medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario para efectivizar el cumplimiento de la política ambiental, las normas ambientales vigentes y el derecho constitucional a un ambiente sano y equilibrado.

Los instrumentos de gestión ambiental son obligaciones ambientales que tienen su origen en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, la cual dispone que los titulares de actividades económicas que generen un impacto en el ambiente, cuenten con dichos instrumentos con fines de prevenir daños a los ecosistemas o recursos naturales. Por ejemplo, los estudios de impacto ambiental en cualquiera de sus categorías, cuentan con compromisos que son otorgados a través de las certificaciones ambientales, que dan cumplimiento al principio de prevención reconocido en la normativa nacional e internacional, así como a lo dispuesto por el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA).

Los instrumentos de gestión ambiental pueden ser divididos en las siguientes categorías:

- *Preventivos*: Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Evaluación de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd) y Evaluación de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d).
- *De control*: Estándares de Calidad Ambiental (ECA) y Límites Máximos Permisibles (LMP).
- *De rehabilitación*: Programa de Adecuación de Manejo Ambiental (PAMA) y Plan de Cierre.

En relación a las clases de instrumentos de gestión ambiental, en la actualidad existen los siguientes:

- Los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectorial, regional o local.
- El ordenamiento territorial ambiental.
- La evaluación de impacto ambiental.
- Los planes de cierre.
- Los planes de contingencia.
- Los estándares de calidad ambiental (ECA).
- La certificación ambiental.
- Los instrumentos económicos.
- Las garantías ambientales.
- Los sistemas de información ambiental.
- Las estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación.
- Los mecanismos de participación ciudadana.
- Los planes integrales de residuos sólidos.

- Los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción.

Además, los instrumentos de gestión ambiental deben contar con los siguientes criterios de protección ambiental:

- Criterio 1: La protección de la salud pública y de las personas.
- Criterio 2: La protección de la calidad ambiental.
- Criterio 3: La protección de los recursos naturales.
- Criterio 4: La protección de áreas naturales protegidas.
- Criterios 5: La protección de la diversidad biológica y sus componentes.
- Criterio 6: La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas.
- Criterio 7: La protección de los espacios urbanos.
- Criterio 8: La protección del patrimonio arqueológico, histórico y arquitectónico y monumentos nacionales.

En la presente tesis nos avocaremos a los instrumentos de gestión ambiental que se encuentran bajo la competencia del SEIA, los cuales son materia de fiscalización ambiental por el OEFA, y se clasifican en dos tipos: (i) estudios ambientales y (ii) instrumentos de gestión ambiental complementarios.

Estudios ambientales. Son aprobados previa a la ejecución de un proyecto de inversión privada. En este tipo de instrumento podemos identificar los siguientes: (i) Declaración de impacto ambiental, (ii) estudio de impacto ambiental semidetallado (EIA-sd) y (iii) estudio de impacto ambiental detallado (EIA-d).

Instrumentos de gestión ambiental complementarios. Se aprueban durante la ejecución del proyecto de inversión pública y crean nuevas obligaciones ambientales fiscalizables. En este tipo de instrumento podemos identificar los siguientes: (i) planes de adecuación, (ii) planes de cierre o abandono, (iii) planes de remediación, entre otros.

D. Otras fuentes de obligaciones ambientales. Aparte de las obligaciones anteriormente mencionadas, se puede asumir como parte de este grupo a las concesiones en los diversos sectores en que se realicen actividades económicas. Por ejemplo, los compromisos de los contratos de concesiones mineras.

2.1.3. Supervisión ambiental

2.1.3.1 Aspectos generales.

A. Conceptualización. La supervisión ambiental es la etapa del macroproceso de fiscalización ambiental en que se detecta el incumplimiento por parte del administrado de sus obligaciones ambientales, el cual posteriormente puede acarrear la recomendación de un procedimiento administrativo sancionador y la imposición de medidas administrativas.

En ese aspecto, Bermejo (1998) define a la supervisión de la siguiente manera:

La potestad de inspección se ejerce bien de oficio o bien por denuncia. Partiendo del punto de vista de la existencia de potestades regladas y discrecionales, deberíamos entender que las potestades de inspección, investigación o supervisión son regladas, desde la perspectiva de su desarrollo práctico, y discrecionales, desde el punto de vista de su puesta en marcha.

El ejercicio de la potestad de inspección se materializa, por lo general, en documentos concretos denominados usualmente como Actas (p. 55).

También, el OEFA (2019) define a la supervisión ambiental de la siguiente manera:

Es el conjunto de acciones y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. (p. 10).

Finalmente, Gómez y Granados (2015) indica que la supervisión ambiental comprende:

La facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación sobre las actividades de los administrados, con el propósito de asegurar un buen desempeño ambiental y el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en: (i) la normativa ambiental, (ii) los instrumentos de gestión ambiental, (iii) las medidas administrativas dictadas por el OEFA, y (iv) otras fuentes de obligaciones ambientales fiscalizables. (p. 82).

B. Principios. La supervisión ambiental cuenta con principios definidos que son los siguientes:

- *Legalidad:* Las acciones de supervisión deben ser ejercidas en respeto de la Constitución, normas legales y reglamentos.
- *Costo – eficiencia:* Se busca evitar sobre costos injustificados a los administrados y al OEFA.
- *Coordinación interinstitucional:* Las acciones de supervisión se realiza de forma coordinada con otras EFA con el fin de evitar duplicidades.

- *Integración de la información:* La información recabada en las acciones de supervisión deben ser sistematizadas y almacenadas en bases de datos.
- *Orientación a riesgos:* Se toma en consideración el riesgo ambiental que puede ocasionar la actividad económica, así como su nivel de probabilidad y ocurrencia.
- *Promoción del cumplimiento:* La supervisión busca que el administrado cumpla de forma voluntaria o de acuerdo a los documentos suscritos, con fines de evitar las sanciones.
- *Preventivo y correctivo:* Las acciones de supervisión deben buscar prevenir, evitar, detectar y/o corregir los actos que estén generando algún incumplimiento de obligación ambiental.
- *Profesionalismo:* La acción de supervisión debe ser realizada por profesionales con el suficiente conocimiento técnico y competencias vinculadas con la gestión de riesgos y la promoción de cumplimiento.
- *Regulación responsiva:* La supervisión se realiza debido al análisis de diversos factores como, por ejemplo, el tipo de obligación, la gravedad del presunto incumplimiento, desempeño ambiental, entre otros.
- *Supervisión basada en evidencia:* Las acciones de supervisión debe estar basada en medio probatorios.
- *Presunción de veracidad:* La información que otorgue el administrado que es supervisado se presumen veraces, hasta que se demuestre lo contrario.
- *Debido procedimiento:* Durante la ejecución de la supervisión se debe respetar las garantías del debido procedimiento de los administrados.

C. Características. La supervisión ambiental, debido a sus peculiaridades y diferencias con otras etapas del proceso de fiscalización, cuenta con las siguientes características:

- Su origen es normativo.
- Es una potestad de carácter público que interviene en las actividades privadas.
- Es una potestad otorgada por ley.
- Los administrados tienen que soportar la supervisión ambiental debido a ser un deber legal.
- Es irrenunciable e inalienable.
- Se encuentra al servicio del interés general.
- Es de carácter inmediato.
- Es instrumental ante otras potestades como la sancionadora.
- Es un procedimiento administrativo de carácter especial, ya que, si bien puede llegar a emitir resoluciones y tiene actuaciones procedimentales, no rigen los principios del procedimiento administrativo, pero si debe respetar las garantías respectivas.

2.1.3.2 Aspectos específicos.

A. Análisis de riesgo para la supervisión. Previo a la planificación de la supervisión ambiental, se requiere realizar un análisis de riesgo de la actividad económica, con fines de mejorar la eficiencia en el uso de los recursos públicos debido a que estas actividades no cuentan con un presupuesto amplio para dar seguimiento a todos los administrados.

En ese aspecto, el riesgo debe ser entendido como la probabilidad que se genere un impacto ambiental de carácter negativo, es decir, tanto la probabilidad (ocurrencia del problema) como el impacto (problema si ocurre), debe dar como resultado el nivel de riesgo que promoverá la priorización de las acciones de supervisión.

Es así que el OEFA, adquiere el enfoque de riesgo y proporcionalidad, que recomienda el estudio realizado por la OECD en materia de cumplimiento regulatorio y las inspecciones, debido a que dicho informe estableció 12 criterios para la correcta ejecución de acciones de supervisión, siendo alguna de ellas las siguientes: (i) identificar la unidad fiscalizable a fiscalizar, (ii) revisar información para estimar el nivel de riesgo, (iii) identificar componentes críticos, (iv) si el lugar cuenta con conflictos socioambientales, (v) existencia de emergencias ambientales, (vi) infraestructura de las unidades fiscalizaciones, (vii) resultados de supervisiones anteriores y (viii) percepción ciudadana.

Además, el OEFA cuenta con una metodología de valoración de riesgo de incumplimientos detectados (leves o trascendentes) con el fin de proceder con la imposición de medidas administrativas, recomendación de PAS u otra acción necesaria. En ese sentido, para realizar dicha estimación del riesgo se requiere cumplir con los siguientes criterios:

- *Gravedad de la consecuencia:* Cuando sucede en un entorno humano se requiere conocer la cantidad, peligrosidad, extensión y personas potencialmente expuestas. En caso de suceder en un entorno natural se debe conocer la cantidad, peligrosidad, extensión y medio potencialmente afectado.
- *Probabilidad de la ocurrencia:* Se tiene que determinar si es muy probable (ocurrencia diaria), altamente probable (ocurrencia de una semana), probable

(ocurrencia dentro de un mes), posible (ocurrencia dentro de un año) y poco probable (ocurrencia en un período mayor a un año).

- *Riesgo ambiental*: Se encuentra dividido en riesgos significativo y moderado que generan un incumplimiento trascendente, caso contrario con el riesgo leve que genera un incumplimiento leve.

B. Acciones de supervisión. Las acciones de supervisión son los actos que realizan los supervisores para verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de los administrados o de las EFA.

Se cuenta con la siguiente clasificación:

In situ. Son los actos que se realizan fuera de las sedes del OEFA, en relación a verificar el cumplimiento de una obligación ambiental, con presencia o no del administrado. Es en esta posición donde se redactan las actas de supervisión que pueden imponer medidas administrativas o servir como antecedente para una futura sanción.

En gabinete. Son los actos que se realizan en las sedes del OEFA que tienen como finalidad realizar una verificación documental de las obligaciones ambientales, de la información remitida por el administrado o por otras acciones de la entidad. En caso la información haya sido enviada por un tercero y el administrado no tiene conocimiento, el OEFA debe trasladar para su conocimiento y descargo respectivo.

Orientativa. Son los actos que realizan los supervisores con fines de orientar o dar a conocer a los administrados de sus obligaciones ambientales que deben cumplir en todo

momento. No tiene fines punitivos y se pueden realizar en marco de una acción de supervisión regular o especial.

Para poder realizar la supervisión orientativa se requiere cumplir determinados requisitos que son los siguientes:

- Unidad fiscalizable no ha sido materia de supervisión anteriormente por OEFA.
- Persona natural con micro o pequeña empresa.
- Otros supuestos que determine el OEFA.

C. Tipos de supervisión. Las supervisiones ambientales que realizan las Direcciones competentes del OEFA, tienen que cumplir con los siguientes tipos según la normativa vigente:

Regular. Son las acciones de supervisión ambiental programadas de forma periódica en el Plan Anual de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Planefa).

Especial. Son las acciones de supervisión ambiental que se realizan debido a situaciones imprevistas como son emergencias ambientales, denuncias ambientales, medidas administrativas, entre otro tipo de solicitud.

D. Proceso de supervisión ambiental. La supervisión ambiental es un conjunto de acciones que debe cumplir la autoridad de supervisión con fines de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambiental. Por ello, debe cumplir con un proceso determinado con fines de no vulnerar derechos fundamentales y proteger adecuadamente el ambiente, el cual se detalla a continuación:

Planificación. Es la estrategia que debe plantear el supervisor previo a la ejecución de la acción de supervisión. Es decir, debe analizar y estudiar los siguientes insumos:

- *Conocer la unidad fiscalizable y administrado.* Por ejemplo, su denominación, RUC, ubicación, actividad económica, si es persona natural o jurídica, entre otros.
- *Revisar los instrumentos de gestión ambiental.* Por ejemplo, los estudios de impacto ambiental.
- *Revisar la normativa ambiental vigente.* Por ejemplo, los reglamentos de gestión ambiental en el sector minero.
- *Identificar si existe una zona de conflicto socioambiental.*
- *Conocer los antecedentes de la unidad fiscalizable y administrado (obligaciones ambientales).* Por ejemplo, identificar si cuenta con denuncias ambientales, medidas administrativas, procedimientos administrativos sancionadores vigentes, entre otros.
- *Otros insumos operativos que son fundamentales para la ejecución de la supervisión:* (i) mapas, (ii) distancia y (iii) requerimientos de toma de muestra.

Posterior al análisis de cada insumo mencionado anteriormente y definir si corresponde una acción de supervisión in situ o en gabinete, debe elaborar los siguientes productos para realizar una adecuada supervisión:

- Plan de supervisión, es un documento que especifica el objetivo de la supervisión, antecedentes, componentes priorizados, tipo de supervisión y la relación de supervisores que participaran en las acciones de supervisión. Además, se acompaña de la ficha de obligaciones ambientales y es el

documento que apertura el expediente de supervisión. El presente producto debe ser elaborado con una anticipación no mayor a cinco (5) días hábiles de la realización de la acción de supervisión, con excepción de casos de emergencia ambiental, el cual puede elaborarse como máximo 24 horas posteriores a la ejecución de la supervisión.

- Otros productos operativos como la lista de verificación logística según la estrategia de supervisión definida.

Ejecución. La ejecución de la supervisión dependerá del tipo de acción de supervisión que haya elegido realizar el supervisor en la etapa de planificación. En ese aspecto es adecuado dividir la presente sección en dos ámbitos:

a) Acción de supervisión en gabinete. Posterior a la elaboración del Plan de Supervisión, los supervisores encargados deben recopilar información a través de solicitudes a los administrados, los cuales deberán ser analizados hasta la notificación de los actuados al administrado.

b) Acción de supervisión in situ. Una vez aprobado el Plan de Supervisión y contar con la logística necesaria, se da inicio a la supervisión en campo, ingresando a las instalaciones del administrado. Durante el proceso los supervisores deben cumplir con los siguientes actos:

- Iniciar la supervisión con una reunión de apertura, indicando el objetivo y la base legal que autoriza todos los actos a realizarse.
- Realizar el muestreo ambiental (agua, aire, suelo y biológico), delimitación del área impactada para el muestreo de verificación de remediación, recopilación

de medios probatorios a través de fotografías o videos, con fines de determinar el dictado de una medida administrativa o el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

Posterior al proceso de supervisión, los supervisores pueden elaborar los siguientes productos, en relación a la evaluación de riesgo o daño que realicen:

- Acta de supervisión, documento que registra las evidencias y hechos recogidos de la acción de supervisión. Es decir, es un acto administrativo de tipo intermedio o instrumental que sirve de insumo para un procedimiento administrativo sancionador. El error material de dicho documento no afecta su validez, ni de los medios probatorios, ni de las muestras obtenidas a través de la acción de supervisión.
- Acuerdo de cumplimiento, documento que se consigna un acuerdo de hacer o no hacer determinadas actividades con el administrado, que en caso de incumplimiento procederá a la imposición de una medida administrativa.
- Medida administrativa, que es impuesta a través de un acta de supervisión debido a un evidente o presunto daño al ambiente por un incumplimiento de obligaciones ambientales.

Cabe resaltar que en caso se tomen muestras en la supervisión, los resultados de laboratorio deben ser puesto en conocimiento del administrado para que realice la dirimencia correspondiente, según los siguientes criterios:

- Si es por dirección electrónica: plazo de un (1) día hábil, desde el día siguiente de la conformidad.

- Si no hay notificación electrónica: plazo de tres (3) días hábiles, desde el día siguiente de la conformidad.
- El administrado puede solicitar la dirimencia de los resultados obtenidos por OEFA.

Resultados. Posterior a la ejecución de la acción de supervisión in situ o en gabinete, los supervisores deben revisar toda la información obtenida con fines de recomendar un procedimiento administrativo sancionador, el archivo de la supervisión o la imposición de medidas administrativas, este último en caso sea de gabinete.

En ese aspecto deben clasificar los incumplimientos de la siguiente manera:

- *Incumplimientos leves:* Está conformado por riesgo leve, incumplimiento de una obligación formal u otra que no causa daño o perjuicio.
- *Incumplimientos trascendentes:* Daño o perjuicio a la vida y/o salud de las personas, la flora y/o fauna, riesgo significativo o moderado, así como las obligaciones formales que causen daño o perjuicio.

Cabe resaltar que un elemento esencial para la toma de decisiones son los resultados de laboratorio, que son puestos en conocimiento del administrado, con fines de que realice la dirimencia respectiva, según lo detallado en la sección anterior.

E. Informe de supervisión. El informe de supervisión es el documento principal de la supervisión ambiental, ya que en él se recomienda los procedimientos administrativos sancionadores, la imposición de una medida administrativa, archivar el proceso o recomendar la implementación de mejoras.

En ese sentido, el informe de supervisión cuenta con la siguiente estructura:

- Datos de la supervisión.
- Antecedentes.
- Análisis de la supervisión.
- Conclusiones y recomendaciones.
- Anexos.

Cabe resaltar que, en caso el administrado haya subsanado de forma voluntaria el incumplimiento, es decir antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se procede con el archivo automático del expediente de supervisión.

2.2. Cumplimiento de las medidas preventivas

2.2.1 Las medidas administrativas

2.2.1.1 Aspectos generales.

A. Antecedente histórico. Las medidas administrativas que imponen las diversas instituciones públicas, tienen su origen en la figura del “poder de policía” o también denominados “función de policía” o “policía administrativa”, el cual tenía como objetivo limitar determinados derechos con fines de mejorar la convivencia social, dar seguridad, velar por la salud y el bienestar general. Estas limitaciones implicaban el establecimiento de obligaciones, prohibiciones, mandatos, entre otros; con el fin de que los ciudadanos, principalmente el sector privado, cumplan sus obligaciones en beneficio de la sociedad.

Así lo indica Olano (2010) en relación al antecedente directo de las medidas administrativas:

El poder de policía se ejerce a través de actos generales (reglamentos de policía) o de actos individuales y mediante ellos desarrollan su función con doble propósito: reprime o previene y toma las “medidas” necesarias, que pueden ser de carácter ordinario o de carácter extraordinario o de “alta policía”.

Los medios jurídicos de policía son:

- Los reglamentos,
- Los permisos,
- Las órdenes,
- El empleo de medios coercitivos. (p. 112).

En ese aspecto, el medio de policía que se encuentra relacionado directamente con las medidas administrativas son las “órdenes”, debido a su naturaleza y finalidad. Así lo detalla Olano (2010):

Las ordenes de policía, se dan para asegurar el cumplimiento de las disposiciones de policía, las autoridades del ramo pueden dictar órdenes según la competencia que se les atribuya, que deben fundarse en ley o reglamento, ser claras y precisas y, además, de posible cumplimiento.

Cada orden debe impartirse a persona o a un grupo individualizado de personas y debe ser motivada y escrita, pero en caso de urgencia puede ser verbal. La orden de policía puede ser revocada por quien la emitió y debe comunicarse por cualquier medio idóneo. (p. 113).

En la actualidad, el poder de policía, se puede encontrar desarrollado en los reglamentos, normas prohibitivas, órdenes, títulos habilitantes o en el uso de la fuerza pública con fines de que el ciudadano cumpla con lo dictaminado por la autoridad correspondiente. Debido a la evolución del Estado en los últimos siglos ha ocasionado que un gran sector de la

doctrina considere a las medidas administrativas como parte de la teoría de los actos de gravamen, distanciándolo de su antigua concepción.

B. Conceptualización. Las medidas administrativas son disposiciones de hacer o no hacer (obligaciones ambientales fiscalizables) que imponen las EFA a sus administrados con el fin de garantizar el interés público y la protección ambiental. Este tipo de obligaciones deben ser cumplidas en plazo, forma y modo que determine la entidad competente. (OEFA, 2020).

Desde un punto de vista doctrinario, Carreras (2010) conceptualiza a las medidas administrativas de la siguiente manera:

Las medidas de policía administrativa tienen una configuración y finalidad propia, cuyo origen es, en principio, la noción de orden entendida como un mandato dirigido al administrado que tiene como fuente un acto emitido por la administración. En efecto, imponer una sanción no es la única forma que tiene la administración para cumplir con poner en vigencia el ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, es el último recurso al que debe acudir. (p. 496).

En relación a las medidas administrativas de carácter ambiental, Huapaya (2014) informa la postura del Tribunal Constitucional en relación a dicha figura jurídica:

El Tribunal Constitucional también ha declarado expresamente que hay tres tipos de medidas para proteger el ambiente: de reparación frente a daños ya producidos; de prevención frente a los riesgos conocidos; y de precaución frente a las amenazas de daños desconocidos e inciertos. (p. 40).

C. Naturaleza jurídica. Las medidas administrativas son actos administrativos que constituyen actos de gravamen para los administrados, ya que restringen determinados derechos a través de “órdenes” o “mandatos” y que imponen determinadas obligaciones a los administrados con fines de que cumplan en un plazo adecuado. Cabe resaltar que dichos actos deben cumplir con los requisitos de validez que indica el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

En ese aspecto, Morón (2020) indica la relación de la “orden administrativa” con la actual figura de “medida administrativa”:

El derecho clásico conocía como la “orden administrativa” u “orden de policía”, esto es, una especie de acto administrativo de gravamen a través del cual se manifestaba el poder de policía ostentado por las autoridades administrativas para imponer una conducta determinada.

Esa naturaleza de las medidas administrativas como ordenes subsiste hasta nuestros días. La única diferencia es que, habiéndose superado la noción clásica de policía administrativa por la individualización de diversas actividades administrativas, la “orden de policía” reaparece ubicada como una de las más claras atribuciones propias de la actividad de supervisión, inspección o vigilancia de la administración sobre actividades o bienes privados. (p. 37).

En el ámbito del derecho ambiental, la autoridad de supervisión y fiscalización los conceden, tomando en consideración su complejidad, las circunstancias y la necesidad de proteger los bienes jurídicos correspondientes.

Además, las medidas son acumulables con las sanciones administrativas y no vulneran el principio *non bis in ídem*, ya que cuenta con una naturaleza preventiva de daños en bienes o servicios, a diferencia de la sanción que tiene una finalidad punitiva.

D. Tipos de medidas administrativas de carácter ambiental.

Medidas administrativas de supervisión. Son las medidas que buscan prevenir o corregir un incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables. La autoridad de supervisión impone las medidas, en la ejecución o resultado, de una acción de supervisión en campo o en gabinete. Este grupo está conformado por: (i) mandatos de carácter particular, (ii) medida preventiva y (iii) requerimientos sobre los instrumentos de gestión ambiental. Su imposición es independiente al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, es decir, cuando aún no se determina la responsabilidad administrativa.

Medidas administrativas de la potestad sancionadora. Son las medidas que buscan cautelar o corregir los impactos ambientales que pueden generar las actividades económicas que realizan los administrados. La autoridad de instrucción puede aceptar las medidas cautelares – antes o durante - un procedimiento administrativo sancionador, con fines de garantizar la eficacia de la resolución final y evitar daños irreparables al ambiente, el cual se tramite en un cuaderno separado. En caso de determinarse responsabilidad administrativa, la autoridad de decisión, puede imponer la sanción correspondiente junto a una medida correctiva que tiene como objetivo revertir, disminuir o corregir el daño ambiental ocasionado por algún problema ambiental. Este grupo de medidas está conformado por: (i) medidas cautelares y (ii) medidas correctivas.

Se debe tener en consideración que el incumplimiento de medidas administrativas acarrea la imposición de multas coercitivas no menores a una (1) Unidad Impositiva Tributaria (UIT) ni mayor a cien (100) UIT.

Para la presente tesis se realizará el estudio de las medidas administrativas impuestas en la función de supervisión.

2.2.1.2 Aspectos específicos. Previo al desarrollo de la presente sección, se debe hacer la aclaración que el OEFA está facultado por normas de rango de ley como son: (i) Ley del Sinefa, (ii) Ley general del Ambiente y (iv) Ley del SEIA, para el dictado de medidas administrativas en la función de supervisión.

A. Procedimiento general de medidas administrativas de carácter ambiental. Las medidas administrativas para su imposición deben cumplir con determinados pasos, que son los siguientes:

Elaboración de medidas administrativas. Para elaborar una medida administrativa se debe tener en consideración el tipo de acción de supervisión que se realiza. Por ejemplo, en el caso de las acciones de supervisión in situ, que tienen como resultado una medida administrativa, no requieren contar con un procedimiento de elaboración, debido que se realizan en el momento de la supervisión, caso contrario es, para las acciones de supervisión en gabinete, el cual debe cumplir con determinados pasos, con fines de emitir un acto administrativo a través de una resolución administrativa que imponga dicha obligación.

Por ello, para el caso de las medidas administrativas elaboradas en gabinete, los supervisores deben realizar los siguientes pasos:

- Ejecutar la acción de supervisión.
- Contar con indicios de incumplimiento o de peligro inminente al ambiente.
- Informar a la Dirección de Supervisión para su evaluación.
- Emisión de la medida preventiva, mandato de carácter particular o requerimiento al SEIA.
- Notificar al administrado la medida administrativa impuesta.

Imposición de medidas administrativas. La autoridad de supervisión impone la medida administrativa indicando el modo y plazo para su ejecución, salvo que se solicite previamente al administrado cumplir con una condición previa en un plazo determinado. En dicho caso, la autoridad de supervisión debe aprobar la propuesta respectiva. Por ejemplo, la autorización de un cronograma para ejecutar las obligaciones de fondo impuestas.

Recursos administrativos y variaciones. Ante la imposición de una medida administrativa, el administrado está autorizado de presentar las solicitudes que permite el reglamento de supervisión del OEFA y el Texto Único Ordenado de la Ley de Procedimiento Administrativo General acorde a los plazos y situaciones que se detalla a continuación:

- *Solicitud de variación de medida administrativa:* Escrito que solicita la modificación de la obligación impuesta en la medida administrativa, debido a circunstancias sobrevenidas o que no consideró la autoridad de supervisión en su debido momento. Solo puede ser presentada antes del vencimiento del

plazo para el cumplimiento de la medida. Puede ser de parte o de oficio y no cuenta con un efecto suspensivo.

- *Solicitud de prórroga de medida administrativa*: Escrito que solicita la ampliación del plazo para el cumplimiento de la medida administrativa. Solo puede ser presentada antes del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida. Puede ser de parte o de oficio y no cuenta con un efecto suspensivo.
- *Recursos de reconsideración*: Escrito que presenta el administrado ante el mismo órgano que dictó la resolución y debe sustentar nueva prueba y no cuenta con un efecto suspensivo.
- *Recurso de apelación*: Escrito que presenta el administrado debido a la disconformidad o distinta interpretación de lo resuelto por la autoridad de supervisión y no cuenta con un efecto suspensivo.

Ejecución de medidas administrativas. Las medidas administrativas deben ser ejecutadas por los administrados en el marco del cumplimiento de sus obligaciones ambientales. En caso el administrado no lo ejecute, la autoridad de supervisión puede ejecutarla o a través de terceros, a costa del administrado.

Para este último caso, los supervisores pueden usar la fuerza pública, a través de la Policía Nacional del Perú, el descerraje previa autorización judicial o regresar para dar seguimiento a la ejecución sin necesidad de una nueva resolución.

Además, en caso de incumplimiento, la autoridad de supervisión puede imponer las multas coercitivas o la ejecución forzosa con fines de hacer cumplir las obligaciones ambientales.

B. Mandato de carácter particular. Los mandatos de carácter particular son disposiciones destinados a los administrados que deban cumplir una determinada acción en beneficio de la fiscalización ambiental. Por ejemplo, se puede solicitar que el administrado informe al OEFA sobre las acciones realizadas con fines de prevenir algún tipo de impacto ambiental.

C. Requerimientos de IGA. Son disposiciones destinados a los administrados para que actualicen, modifiquen o realicen acciones análogas, debido a que la actividad económica que desarrollan no coincide con el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

D. Medidas preventiva. Son disposiciones que imponen una obligación de hacer o no hacer al administrado, para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse dicho impacto que pueda generar un grave daño al ambiente y a la salud de las personas. Además, de prevenir también busca mitigar las causas que lo generen. Por ejemplo, ante un inminente peligro, la autoridad de supervisión puede dictar la paralización temporal de la actividad con fines de evitar una mayor catástrofe ambiental.

2.2.2 Las medidas preventivas

2.2.2.1 Aspectos generales.

A. Conceptualización. Las medidas preventivas o también llamadas de “choque”, “salvuarda” o “seguridad” según la doctrina, son disposiciones que encuentran su sustento en el principio de prevención que está regulado en la Ley General del Ambiente y deben ser utilizados en situaciones graves; según el cual impone obligaciones de hacer o no hacer a los administrados para evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, a los recursos naturales y a la salud de las personas. Además, en caso de identificarse un daño al ambiente puede solicitar acciones de mitigación según corresponda.

Morón (2010) en relación a las medidas preventivas o de seguridad indica lo siguiente:

Las medidas constitutivas del poder de policía tienen por objetivo proteger el interés público, limitando derechos de los administrados respectivos, asumiendo en unos casos un énfasis preventivo sobre la base de los riesgos creados (medidas preventivas o de seguridad). (p. 142).

De igual forma, Martínez (2014) conceptualiza a las medidas preventivas de la siguiente manera:

Estas medidas administrativas están orientadas a evitar, prevenir y actuar antes de que un daño (ambiental) se concrete. Su objetivo claro es evitar los efectos de un daño causado o mitigar el alcance de un acto dañoso en sí. Las medidas administrativas son una manifestación del principio de prevención. (p. 354).

En ese aspecto, la prevención es relevante para el derecho ambiental y debe ser aplicado previo a cualquier acción correctiva, debido a que se evitaría graves daños al ambiente y costos elevados en relación a la reparación de perjuicios a la naturaleza. Por ello, las acciones de fiscalización deben ser destinadas a evitar cualquier tipo de problema

ambiental y en caso de suceder algún daño, proceder con las medidas de mitigación o corrección al administrado.

En así que el Tribunal Constitucional del Perú (2007) da a conocer la relevancia del principio de prevención según el siguiente detalle:

(...) este principio de prevención se desprende de la faz prestacional inherente al derecho de gozar de un ambiente equilibrado y adecuado (...). En tal sentido, es ineludible el deber del Estado de prevenir adecuadamente los riesgos ante los cuales se encuentra el ecosistema, así como los daños que se pueden causar al ambiente como consecuencia de la intervención humana, en especial la realización de una actividad económica. Más aún el principio de prevención obliga al Estado a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se puedan ocasionar al medio ambiente. (p. 4-5).

En conclusión, las medidas preventivas están directamente relacionadas con el principio de prevención, razonabilidad y proporcionalidad, ya que busca tomar las previsiones del caso ante acontecimientos generados por la actividad económica, lo cual no debe generar perjuicios al ambiente. Cabe resaltar que este instrumento legal no cuenta con las mismas características y alcances en todos los países del mundo.

B. Naturaleza jurídica. Son ordenes administrativas de carácter excepcional y preventivo que se imponen en un contexto en que no se ha configurado una infracción administrativa, pero que genera un acto administrativo que genera consecuencias a los administrados, teniendo como requisitos mínimos para su validez el cumplimiento de la

competencia, objeto o contenido, finalidad pública, motivación y procedimiento regular. Son independientes al inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

En relación a lo mencionado anteriormente, Páez y Amparo (2013) indica la relevancia de las medidas preventivas:

Son una subespecie de orden administrativa que cuenta la autoridad ambiental, en ejercicio de los medios de policía, generales y particulares, para el mantenimiento del orden público ecológico, es decir, para la protección, preservación y aprovechamiento de los recursos naturales. (p.26).

De igual forma, Carhuatocto (2020) indica la naturaleza jurídica de las medidas preventivas:

La racionalidad de la medida preventiva es fundamentalmente evitar que se produzca un daño ambiental en concreto, así como reducir las probabilidades que se produzcan para efectos de garantizar adecuadamente el derecho a un ambiente sano y adecuado para el desarrollo de la vida humana y la diversidad biológica, así como la conservación de la calidad del ambiente. (p. 222).

Finalmente, Morón (2010) realiza la figura de las medidas de seguridad y su relación con la figura actual de medidas preventivas:

Cuando mencionamos las medidas de seguridad nos estamos refiriendo a un supuesto especial de actos administrativos autorizados a algunas entidades especialmente calificadas para hacer frente a algún entorno de inminente riesgo para las personas en su vida, salud o seguridad. Con ella, las entidades autorizadas a adoptarlas buscan mantener ese estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación

colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos como la integridad, la tranquilidad, la propiedad o la libertad personal puedan ser preservados frente a situaciones de peligro, amenaza, vulneración o desconocimiento. Las medidas de seguridad aplican cuando la autoridad luego de la constatación respectiva llega a la convicción objetiva de que existe un peligro individualizado o colectivo para la persona en su vida, salud o seguridad por un estado de cosas o situación continuada en el tiempo y persigue cesarlo de modo inmediato. (p. 144).

En ese sentido, las medidas preventivas no se deben confundir con las sanciones administrativas, medidas correctivas y medidas cautelares, debido a que su naturaleza es completamente distinta a las anteriormente mencionadas.

Páez y Amparo (2013) nos detalla la diferencia de ambas figuras jurídicas:

Las medidas preventivas, como órdenes administrativas que son, materializadas en actos administrativos, que devienen en una potestad discrecional de la Administración, no son, ni pueden utilizarse, como sanciones anticipadas o encubiertas, pues las medidas son autónomas en cuanto a que su valor sustantivo no está circunscrito a los procedimientos sancionatorios. (p. 28).

Además, en la actualidad las medidas preventivas, aparte de prevenir daños también busca mitigar impactos, lo cual puede generar confusiones con las medidas correctivas que, si bien forman parte de la responsabilidad ambiental, son impuestas por el OEFA, en el procedimiento administrativo sancionador.

En ese aspecto, Grandez y Gamio (2021) demuestran la diferencia entre las medidas preventivas y las medidas que evitan nuevos daños:

No es lo mismo una medida preventiva que una medida de evitación de nuevos daños. Las medidas preventivas se deben dictar para impedir la producción de un daño. Se deben ordenar cuando existe un riesgo, una amenaza, una probabilidad suficiente de que se produzca un daño ambiental en el futuro. Una medida preventiva puede ser, por ejemplo, disponer que se reemplace un ducto submarino que se encuentra en estado corrosivo a fin de prevenir la fuga de hidrocarburos hacia el mar. Si es que ya se ha generado un daño ambiental no se debería dictar medidas preventivas, sino medidas de evitación de nuevos daños, que es una figura jurídica que, consideramos, debería ser reconocida en nuestra legislación ambiental. (p. 304).

C. Características. Desde la legislación nacional, las medidas preventivas, cuentan con tres características:

- Obligaciones de hacer o no hacer, es decir, solicita alguna acción u omisión según corresponda.
- Alto riesgo o inminente peligro: Alta probabilidad a corto plazo de la ocurrencia de un riesgo o grave daño al ambiente pese a tomar en consideración todas las medidas de seguridad respectivas. Los daños podrían ser grave al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas como criterios.
- Mitigación: Acciones para prevenir daños de mayor gravedad sobre el ambiente.

Desde la doctrina, Páez y Amparo (2013) indican las siguientes características:

- *Tipo específico de medidas cautelares*: Mecanismo que permite la protección adecuada del ambiente y de naturaleza provisional.
- *Herramienta jurídica de protección ambiental*: Busca evitar daños al ambiente que puedan generar un grave perjuicio al ambiente.
- *Sustento en el principio de prevención y precaución*: El primero busca evitar daños futuros pero conocidos y el segundo evitar riesgos con efectos desconocidos en el ambiente. (p. 27).

D. Tipos. Las medidas preventivas son *numerus apertus*, es decir, no están limitadas a una lista estricta de acciones. Por ello, en la tabla 2 se visualiza alguna de ellas:

Tabla 2

Tipos de medidas preventivas

Acción	Temporalidad	Bienes afectados
Clausura	Temporal	Local
	Parcial	Establecimiento
	Total	Unidad o instalación
Paralización	Temporal	Local
	Parcial	Establecimiento
	Total	Unidad o instalación
Decomiso	Temporal	Sin especificar
Depósito	Sin especificar	Sin especificar
Inmovilización	Sin especificar	Bienes
		Mercancías
		Objetos
		Instrumentos
		Maquinarias
		Artefactos
		Sustancias
Destrucción	Sin especificar	Materiales
		Equipos
		Instalaciones
		Residuos peligrosos
Instalación	Sin especificar	Equipos
		Áreas

		Componentes
Construcción	Sin especificar	Equipos
		Áreas
		Componentes
Operación	Sin especificar	Equipos
		Áreas
		Componentes
Implementación	Sin especificar	Equipos
		Áreas
		Componentes

Nota. En la presente tesis nos avocaremos al análisis de las medidas preventivas. Tomado del “Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD” (p.48), por OEFA, 2019.

2.2.2.2 Aspectos específicos.

A. Las medidas preventivas en la función de supervisión. Las medidas preventivas son mandatos de hacer o no hacer que impone la autoridad de supervisión con fines de prevenir daños ambientales que perjudiquen a la salud de las personas. Dichas medidas deben ser impuestas en cumplimiento del principio de prevención, razonabilidad y proporcionalidad, además de valorizar los riesgos, daños y el impacto en el ambiente.

En relación al principio de prevención, la Ley General del Ambiente, indica expresamente que la gestión ambiental en nuestro país tiene como objetivo prevenir o evitar daños en el ambiente. En caso de no poder conocer su causa, se deben adoptar medidas de mitigación según corresponda.

B. Elaboración de medidas preventivas. Para elaborar una medida preventiva, la autoridad de supervisión, debe analizar ciertos patrones previo a su imposición, que son las siguientes:

- *Principio de prevención:* Identificación de una situación de inminente peligro o grave riesgo al ambiente. El objetivo es actuar antes de la ocurrencia del daño.
- *Principio de razonabilidad:* La medida es necesaria para evitar algún daño al ambiente. Dicho principio se encuentra regulado en la Ley de Procedimiento Administrativo General y se aplica en casos en que se dispongan actos de gravamen de dar, hacer o no hacer para los administrados.

Los criterios para aplicar dicho principio son los siguientes:

- a) Existencia de un fin constitucionalmente legítimo: Toda medida que restrinja derechos fundamentales debe ser legítima desde el punto de vista constitucional.
 - b) Idoneidad de los medios empleados: La medida debe ser útil en relación al fin que persigue, logrando mejorar la situación anterior.
 - c) Existencia de una alternativa a la imposición de la restricción: La medida debe ser necesaria y que no exista otra solución mejor que la adoptada, además de generar una restricción menor a los derechos constitucionales.
 - d) Proporcionalidad de la medida impuesta (stricto sensu): Aplica cuando se han cumplido el criterio de idoneidad y necesidad, además de buscar un equilibrio razonable con los derechos constitucionales afectados.
- *Principio de proporcionalidad:* La medida debe cumplir con los criterios:

- a) Criterio de adecuación: Análisis de causalidad de la medida con fin de identificar su efectividad ante el daño ambiental. En ese aspecto, la medida debe tener relación con el hecho o daño ambiental.
- b) Criterio de necesidad: Determinar si la medida es la opción más adecuada ante otras alternativas de protección al ambiente. Es decir, la que generaría menor costo en su ejecución para el administrado.
- c) Criterio de medida proporcional: Se requiere saber si el costo de la medida es menor al daño que se quiere evitar, ya que no sería coherente que tenga un superior al daño que se requiere evitar.

Además, para elaborar una medida preventiva se tiene que analizar el tipo de acción de supervisión que realizará OEFA. En este caso detallaremos por cada tipo:

Por tipo de acción de supervisión de campo. Las medidas preventivas que se elaboran en campo, no requieren un proceso extenso para su redacción, ya que el supervisor la puede redactar en el mismo momento en que realiza la supervisión, siempre y cuando identifique un evidente peligro inminente o daño al ambiente.

Por tipo de acción de supervisión en gabinete. Las medidas preventivas que se elaboran en gabinete, a través de una resolución administrativa, requiere cumplir con los siguientes requisitos que no son secuenciales, pero son importantes para su elaboración:

- *Reunión de análisis:* Para elaborar una medida preventiva, los supervisores realizan una reunión para analizar los antecedentes, hechos identificados, componentes ambientales y determinar si corresponde elaborar una medida.

- *Resultados de laboratorios:* Posterior a la reunión, los supervisores deben determinar si corresponde contar con resultados validados de laboratorio de las muestras obtenidas de la supervisión, el cual debe incluir un informe de ensayo validado.
- *Información del administrado:* En caso los supervisores requieren información adicional a la recogida en la acción de supervisión, remiten oficios o cartas para que el administrado remita la información en un plazo determinado.
- *Reunión con el administrado:* De forma complementaria, los supervisores también pueden solicitar una reunión con el administrado con fines de realizar las consultas o requerimientos respectivos.
- *Coordinar con entidades:* Solicitar información adicional a las entidades que estén vinculadas con la acción de fiscalización.
- *Elaboración y aprobación de medida preventiva:* El equipo de supervisión posterior a la recolección de información complementaria, procederá a elaborar el proyecto que será revisado por los coordinadores y funcionarios respectivos para su posterior notificación al administrado. Cabe resaltar que, en la presente etapa también se puede decidir la suscripción de un acuerdo de cumplimiento.

C. Imposición de medidas preventivas. La imposición de una medida preventiva se enfoca ante un posible daño o amenaza al ambiente debido al incumplimiento de una obligación ambiental. Se realiza a través de la notificación y puesta de conocimiento al administrado. En el caso de la acción de supervisión de campo, se realiza mediante la entrega de copia del acta de supervisión con firma del administrado. Para la acción de supervisión de

gabinete, se realiza mediante resolución administrativa con notificación al domicilio real del administrado.

D. Seguimiento de medidas preventivas. Posterior a la imposición de la medida preventiva el administrado puede presentar los recursos administrativos que consideren pertinentes o las solicitudes que autoriza el reglamento de supervisión del OEFA.

En el caso de la autoridad de supervisión, posterior al vencimiento del plazo para el cumplimiento de la obligación, debe proceder con la verificación de la medida preventiva y determinar el nivel de cumplimiento de parte del administrado. Este acto se definirá según el tipo de acción de supervisión:

Por tipo de acción de supervisión de gabinete. El equipo de supervisión solicitará información al administrado de las acciones realizadas en torno al cumplimiento de la medida preventiva. En dicho contexto, el administrado puede presentar algún tipo de descargo que deberá ser analizado por la autoridad de supervisión para determinar el nivel de cumplimiento.

Por tipo de acción de supervisión de campo. El equipo de supervisión realiza la verificación en campo de los componentes analizados. Se realiza en una supervisión regular o especial, según corresponda.

Posterior a las supervisiones realizadas, la autoridad deberá determinar el nivel de cumplimiento por el administrado. Si cumplió con las obligaciones, se elaborará y notificará un informe de cumplimiento de medida, caso contrario se procederá con la imposición de una

multa coercitiva o ejecución forzada debido al incumplimiento de sus obligaciones. En ambos casos, corresponde la elaboración de un informe de supervisión.

E. Imposición de multas coercitivas. El OEFA (2016) define a las multas coercitivas como:

Medio de ejecución forzosa que consiste en la imposición de una multa pecuniaria al administrado, la cual se duplica sucesiva e ilimitadamente en el tiempo hasta que se verifique el cumplimiento de la medida correctiva o medida cautelar impuesta. (p. 23).

Además, Ramírez (2007) distingue a las multas coercitivas de la sanción indicando que la “diferencia esencialmente a esta figura jurídica de la sanción administrativa es que mientras éstas poseen un carácter marcadamente represivo, las multas coercitivas buscan reforzar al individuo a que cumplan con cierta obligación” (p. 279)

En conclusión, el incumplimiento de medidas preventivas constituye una infracción administrativa, lo cual genera la imposición de multas coercitivas no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. Es decir, verificado el incumplimiento se comunica al administrado para que en un plazo de cinco (5) días hábiles cumpla con lo dispuesto. En el caso de la multa coercitiva, se otorga un plazo de siete (5) días hábiles desde la notificación, para el cumplimiento de lo indicado. Si se vence el plazo y se verifica el incumplimiento, se comunica al ejecutor coactivo. Las multas incumplidas pueden generar nuevas hasta el infinito, para este caso no aplica algún recurso impugnativo.

2.2.3. Regulación jurídica de las medidas preventivas

2.2.3.1 Aspectos generales

A. Legislación nacional.

Constitución Política del Perú. La Constitución Política del Perú en su artículo 2 inciso 22 reconoce el derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida y de la salud de las personas. Dicha disposición otorga la piedra angular para la elaboración de regulación especializada.

Ley General del Ambiente. La Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2015, es la norma marco del sector ambiente, en el cual se desarrolla lo dispuesto en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política del Perú. Está compuesto por los principios generales del derecho ambiental, así como la construcción del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, norma que promueve la articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad, con fines de implementar la Política Nacional del Ambiente.

Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Ley que crea el sistema funcional para la evaluación y fiscalización ambiental en el Perú, además de otorgar la rectoría al OEFA. Asimismo, en su artículo 11 señala las funciones generales del OEFA, que son la evaluación, supervisión y fiscalización como parte de un macro proceso de fiscalización ambiental.

B. Legislación comparada.

Colombia. Las medidas preventivas se encuentran reguladas en la Ley N° 1333 del año 2009 y cuentan con la categoría de ordenes administrativas, además forman parte del procedimiento administrativo sancionador. Su objetivo es prevenir o evitar la continuación de un problema ambiental. Este tipo de medidas se imponen a través de actos administrativos debidamente motivados con las siguientes acciones (OEFA, 2014):

- Amonestación escrita.
- Decomiso preventivo.
- Aprehensión preventiva.
- Suspensión de obra o actividad.

En relación a sus características son: (i) ejecución inmediata, (ii) carácter preventivo y transitorio, (iii) no procede recursos administrativos, (iv) son independientes a las sanciones, (v) aplica para personas extranjeras, (vi) los costos de su ejecución son asumidos por los administrados; y (vii) se levantan de oficio o de parte en caso haya desaparecido el origen de la medida.

En el caso del procedimiento de imposición, tiene su origen en la presunción de responsabilidad subjetiva (dolo o culpa) por parte del administrado, previo conocimiento de oficio o de parte. Posterior a ello, dependiendo la infracción y la consecuencia, la autoridad ambiental competente podrá coordinar con las autoridades administrativas la ejecución de la decisión asumida. Independiente a ello, se puede mantener la medida preventiva y continuar con el procedimiento sancionatorio que puede culminar en la imposición de una sanción.

Chile. En el caso chileno, se conoce como medidas provisionales pre-procedimentales o medidas urgentes y transitorias a las medidas preventivas, los cuales se encuentran regulados en la Resolución 1184, que dicta e instruye normas de carácter general sobre fiscalización ambiental. Este tipo de medidas tiene como objeto evitar un daño inminente al medio ambiente o a la salud de las personas.

2.2.3.2 Aspectos específicos.

A. Decreto legislativo.

Decreto Legislativo que fortalece el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. El Decreto Legislativo N° 1389, otorga la facultad a las EFA de ámbito nacional, regional y local de imponer medidas preventivas, cautelares y correctivas en el marco de sus funciones de fiscalización ambiental. Asimismo, como la imposición de multas coercitivas por casos de incumplimiento.

B. Reglamentos y normas complementarias.

Reglamento de supervisión ambiental del OEFA. Norma con rango reglamentario que regula y uniformiza los criterios para la ejecución de supervisiones ambientales. Dicho reglamento prioriza la prevención con fines de detectar anticipadamente futuros daños ambientales o en caso de identificar impactos realizados, proceder con la corrección respectiva. Además, buscar orientar el cumplimiento de las obligaciones por encima de las sanciones administrativas.

Manual de procedimientos de supervisión ambiental. El Manual de Procedimientos de Supervisión ambiental fue aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 072-2019-OEFA/PCD con fecha 16 de setiembre de 2019, en el cual se

otorga los lineamientos básicos para la planificación, ejecución y evaluación de resultados de las supervisiones ambientales en el OEFA. Además, indica el procedimiento para el dictado de una medida administrativa.

2.2.4 Protección jurídica de las medidas preventivas

2.2.4.1 Consideraciones generales

A. Derecho ambiental.

Origen. El derecho ambiental es una rama especializada que tiene como objetivo velar por la protección del bien jurídico “ambiente”. Su origen se remonta desde el derecho romano y el derecho anglosajón, que sí bien, no buscaba su protección, tenía como finalidad velar por los intereses personales o patrimoniales que estén vinculados al ambiente. Recientemente a inicios del siglo XX se crean las primeras normas ambientales, tratando de regular a través de reglamentos o códigos la afectación o uso del agua, temas forestales o de caza y pesca, así como los primeros parques nacionales o regímenes internacionales de protección de especies. Es así que, en el año 1972 a través de la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en donde se debatió por primera vez los problemas ambientales y su importancia para las futuras generaciones, lográndose expedir la Declaración de Estocolmo.

La Declaración de Estocolmo indica que el ser humano tiene el derecho fundamental al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente sano para el desarrollo de la vida y la salud. Asimismo, indica que todos los seres humanos tienen la obligación de proteger el ambiente pensando en las futuras generaciones.

Posterior a dicho acontecimiento, se lograron redactar y acordar, diversos instrumentos internacionales de gran relevancia como: a) La carta mundial de la naturaleza (1982), b) El Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), c) La convención marco sobre el cambio climático (1992), d) El Programa Agenda 21 (1992), e) La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), entre otros. Es así que, desde ese momento hasta la fecha, diversos estados, organizaciones sociales, empresas, ONG y otros sectores, reconocen la importancia del ambiente en relación a nuestra salud y supervivencia.

Por ello, los estados tienen la obligación de realizar políticas públicas que promuevan la protección del ambiente a través de una regulación ambiental adecuada, desde el nivel constitucional como reglamentario, con fines de evitar graves daños al ambiente.

Concepto. El derecho ambiental es una rama especializada del derecho que regula el comportamiento humano con fines de evitar algún impacto ambiental de gran magnitud.

Así también lo indica Amparo (2012) que define al derecho ambiental como:

Nueva disciplina jurídica implica nuevos retos que parten de entender que cualquier regulación en la materia requiere de un trabajo interdisciplinario previo, porque no es posible hacer normas ambientales sin tener en cuenta otros conocimientos, especialmente aquellos que provienen de las ciencias naturales. Este tipo de regulación debe tener un carácter preventivo y restaurativo, con el fin de evitar posibles daños o de minimizar, compensar, corregir o mitigar los impactos de las actividades desarrolladas por el hombre, especialmente aquellas que demanda el modelo de desarrollo globalizado que hoy impera en el planeta. (p. 2).

Así también lo detalla Andía (2019):

El derecho ambiental es la disciplina jurídica que investiga, estudia y analiza las diferentes relaciones entre los bienes naturales, culturales y la actividad humana, orientando la regulación jurídica de las conductas y actitudes humanas respecto al uso, explotación y aprovechamiento de recursos naturales, conservación de la naturaleza y protección del medio ambiente, bajo tres consideraciones básicas: la cuestión del merecimiento de protección, la cuestión de la necesidad de protección y la cuestión de la capacidad de protección, que son instrumentos jurídicos para alcanzar la protección requerida. (p. 176).

Finalmente, Andaluz (2013) define al derecho ambiental como:

Es el conjunto de normas y principios de acatamiento imperativo, elaborados con la finalidad de regular las conductas humanas para lograr el equilibrio entre las relaciones del hombre y el ambiente al que pertenece, a fin de procurar un ambiente sano y el desarrollo sostenible. (p. 601).

Características. El derecho ambiental cuenta con las siguientes características:

- *Preventivo:* Las normas ambientales buscan impedir daños antes que las sanciones.
- *Ecológico:* Análisis del contexto natural y el impacto de las actividades humanas en el mismo.
- *Orden público:* Son normas que protegen un bien jurídico de interés general.
- *Multidisciplinario:* Las normas ambientales se asocian a diversas especialidades como biología, sociología, antropología, entre otros.
- *Transgeneracional:* Busca proteger el ambiente para las futuras generaciones.

- *Transfronterizo*: A nivel internacional se busca proteger el ambiente.

Finalidades. El derecho ambiental que forma parte del derecho administrativo cuenta con las siguientes finalidades según Grandez y Gamio (2021):

El derecho administrativo ambiental tiene 3 finalidades: (i) preventiva, (ii) sancionadora y (iii) correctora. La primera busca prevenir el riesgo o daño ambiental, sobre todo durante el proceso de evaluación del impacto ambiental y se materializa con la aprobación de la certificación ambiental. La segunda es una expresión del derecho administrativo sancionador y buscar castigar las conductas que vulneran la normativa ambiental. Se materializa a través de la fiscalización ambiental, la cual, además de la sanción, tienen otras manifestaciones como la evaluación de componentes ambientales, la supervisión y la promoción e incentivo de buenas prácticas ambientales. Finalmente, la tercera, busca reparar los daños ambientales ocasionados y se materializa a través del régimen de responsabilidad ambiental. (p. 312).

Perspectivas del derecho ambiental. En el derecho ambiental predominan dos perspectivas: a) antropocéntrica y b) ecocéntrica. En el caso de la perspectiva antropocéntrica tiene como centro de protección e interés al ser humano, en el cual se da mayor prioridad de resguardo a los recursos naturales que producen beneficio y subsistencia al mismo. Es decir, todo elemento de la naturaleza que no tenga relevancia para el humano y que es dañado no generaría responsabilidad ambiental. En relación a la perspectiva ecocéntrica, también hay una relevancia por proteger a los elementos de la naturaleza que traen beneficio al ser humano, pero también que beneficien la regeneración del ambiente. Es decir, que los animales que no tienen un interés económico son también materia de protección por el

derecho ambiental. En ese sentido, hay que tener en consideración que ambas perspectivas son complementarias, pero en la actualidad es más relevante la protección desde un punto de vista antropocentrista.

B. La constitucionalidad del derecho al ambiente sano y equilibrado. El derecho al ambiente sano y equilibrado es reconocido como un derecho fundamental y tiene como contenido esencial a) el derecho a disfrutar de un ambiente sano y b) el derecho a preservar el ambiente. El presente derecho se encuentra regulado en diversos estados del mundo ya que, sin una protección adecuada, tanto la vida como la salud no podrían ser posible. En ese aspecto, cada ser humano cuenta con este derecho inherente e intrínseco que debe respetar y cumplir hasta el fin de su existencia. Por ello, con fines de demostrar la relevancia del derecho fundamental puesto en análisis, se explicará de qué forma se encuentra regulado y cuál es su nivel de protección, tanto en Perú como en Chile y Colombia, los cuales forman parte del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos y cumplen con lo dispuesto en el Protocolo de San Salvador de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual incluye en su artículo 11 el derecho al ambiente, lo cual incentiva a los estados parte cuenten con una regulación en la materia mencionada.

Protección constitucional en Perú. En nuestro país el derecho fundamental a vivir en un ambiente sano y equilibrado se encuentra regulado en el artículo 2 inciso 22 de la Constitución Política del Perú de 1993, así como en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que en su artículo I cita el derecho fundamental que se encuentra en desarrollo. Su desarrollo normativo se encuentra en las normas con rango de ley relacionadas a la gestión ambiental, recursos naturales, áreas naturales protegidas, fiscalización ambiental, certificación ambiental, recursos hídricos, información ambiental, entre otros. Además, es

deber del estado implementar una política nacional del ambiente con fines de garantizar el adecuado disfrute, ejercicio y protección del ambiente ante las actividades económicas que pueden perjudicarlo o dañarlo gravemente como bien jurídico.

En relación a lo mencionado, Huapaya (2014) resalta lo dispuestos por el Tribunal Constitucional Peruano en relación al derecho materia de análisis:

El Tribunal Constitucional ya resaltó la importancia del derecho a vivir en un ambiente sano y del nivel de protección otorgado al ambiente señalando que existen dos niveles de protección: uno estrictamente formal, representado por las normas de la Constitución Política de 1993 referidas al medio ambiente, denominado “constitución ecológica”; y uno material, en el que la protección del ambiente es considerada como un principio jurídico, deber y derecho fundamental. (p.40).

Dicha protección que menciona el Tribunal Constitución, se realiza a través de las acciones de fiscalización ambiental como son: (i) evaluación, (ii) supervisión y (iii) fiscalización. Específicamente, a través de la aplicación de los principios de prevención y responsabilidad, se busca prevenir daños o revertir los mismos con medidas distintas a las sanciones, me hago referencia a las medidas preventivas y medidas correctivas.

Protección constitucional en Chile. En Chile el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación se encuentra regulado en el artículo 19 numeral 8 de su Constitución Política. Además, permite la restricción de determinados derechos con el objetivo de proteger el ambiente. En dicho aspecto, el poder ejecutivo y legislativo chileno, cuenta con potestades para regular los impactos ambientales a través de normas con rango de ley y mediante la implementación de la política nacional del ambiente. Una novedad del artículo puesto en mención, es que indica expresamente la limitación de otros derechos como

son: (i) derecho a la propiedad privada y (ii) libertad de la empresa, con el único fin de proteger el ambiente.

Protección constitucional en Colombia. La Constitución Política Colombiana de 1991 regula por primera vez el derecho a un ambiente sano y su protección por el Estado, las empresas y la sociedad. Dicho derecho es de carácter colectivo, es decir de interés general. Además, regula del deber de proteger las riquezas culturales y naturales del país, la diversidad natural, la conservación de áreas naturales protegidas y la participación ciudadana en materia ambiental con fines de participar en la toma de decisiones.

Adicionalmente, el derecho constitucional regulado se complementa con diversos dispositivos que regulan el aprovechamiento sostenible de recursos naturales, la propiedad privada con un enfoque ambiental, así como la protección de los pueblos indígenas.

En ese sentido, se toma la postura que en Colombia si existe una “Constitución Ecológica” debido a que relaciona a la sociedad con la preservación del ambiente. Cabe resaltar que también es deber del estado proteger el ambiente a través de legislación especializada y una fiscalización adecuada, con fines de que se desarrollen actividades económicas de forma sostenible y sin perjudicar ecosistemas o recursos naturales.

C. El daño ambiental.

Conceptualización. El daño ambiental es un tipo de degradación ambiental que altera el ambiente y a la salud de las personas, debido a la contaminación del ambiente ocasionado por el ser humano. En ese aspecto, Martínez (2014) hace referencia al daño ambiental como “una situación antijurídica que genera consecuencias de índole administrativa, civil y penal.

Las afectaciones (daños) al ambiente constituyen manifestaciones típicas de lo que la ciencia económica denomina externalidades negativas” (p. 348).

Así también lo define Grandez y Gamio (2021):

El daño ambiental puede ser real o potencial. Se considera daño real al perjuicio, actual y probado, causado al ambiente como consecuencia del desarrollo de actividades humanas. Por su parte, se considera daño potencial a la contingencia, proximidad o eventualidad de que se produzca un daño ambiental en el corto, mediano o largo plazo.

El daño ambiental se clasifica en daño ambiental puro y daño por influjo ambiental. El primero se configura cuando se produce un daño al ambiente o los recursos naturales. En cambio, el segundo se configura cuando se produce una afectación a la salud de las personas como consecuencia de la contaminación ambiental. En el daño ambiental puro la afectación es directa; y en el daño por influjo ambiental la afectación es indirecta. (p. 311).

De igual forma, Andía (2019) define al daño ambiental:

El daño ambiental consiste en el desgaste de recursos que se originan como consecuencia de la contaminación y gradación ambiental, ocasionado en el proceso de producción, distribución y comercialización de todo aquello que solo atiende a las nuevas necesidades ficticias o superfluas que deberá ser orientado a producir, en mayor cantidad y mejor precio, bienes y servicios de carácter indispensable, para ponerlos al alcance de una mayor porción de la población. (p.252).

En ese sentido, el daño ambiental afecta tanto al medio ambiente como a los seres humanos, ya que a este último hay recursos que lo benefician directa o indirectamente para su

supervivencia, por lo que el efecto negativo debe ser perjudicial para este último y disminuye cualitativamente los servicios ambientales que brinda el ambiente, es decir, mientras no perjudique al ser humano, carecerá de relevancia jurídica su protección.

Tipos de daños. En relación al daño en específico se clasifica en dos tipos: a) daño emergente y b) lucro cesante.

- Daño emergente: Pérdida o menoscabo que genera un acto dañoso.
- Lucro cesante: Todo aquello que se ha dejado de percibir a futuro.

En relación al daño ambiental, la doctrina identifica los siguientes tipos de daños:

- Daño real o concreto: Perjuicio actual y probado al ambiente. Existe menoscabo material y causalidad en los hechos.
- Daño potencial: Daño próximo a suceder que podría generar un impacto en el ambiente. Es decir, se centra en la posibilidad del suceso, riesgo e indicios. En el caso de riesgo se hace referencia a la probabilidad y sus efectos adversos en la naturaleza.
- Daño ecológico: Daño que afecta al ambiente o a sus componentes, sin considerar el factor humano.
- Daño por influjo ambiental: Daño que se centra en relación a la afectación humana debido a un impacto ambiental.

Elementos del daño ambiental. El daño ambiental para ser catalogado de dicha forma debe contar con los siguientes elementos:

- Disminución cualitativa de los servicios ambientales, que es el menoscabo ambiental.
- Magnitud suficiente para ser calificado como daño ambiental, que dicho criterio dependerá del análisis legislativo y técnico para determinar dicha calificación.
- Magnitud de la afectación.

Magnitud para la calificación de daño ambiental. Se debe tener en consideración que cualquier afectación al ambiente por el ser humano, no es un daño ambiental, ya que se sabe de sobremanera que los humanos generamos constantemente impactos ambientales, como, por ejemplo, el humo de los vehículos que no superan los estándares de calidad ambiental. Por ello, solo las afectaciones con una magnitud especial y gravedad, generan el denominado “daño ambiental”, pero esta determinación dependerá de un análisis técnico que se realiza en cada caso concreto.

Magnitud de la afectación para ser considerado daño ambiental. La presente sección está relacionada al término riesgo ambiental, que es la situación potencial que puede convertirse a futuro en un daño ambiental. El riesgo ambiental se puede presentar en dos situaciones: (i) fuente de peligro y (ii) disminución cualitativa del ambiente sin magnitud suficiente para ser considerada daño ambiental. En ese aspecto, se cuenta con riesgos ambientales permitidos y no permitidos, siendo esta última, sin las medidas de prevención adecuada un peligro para generar un daño ambiental.

Daño ambiental en el Perú. En nuestro país está relacionado a los problemas ambientales que a la fecha se encuentran vigentes y a la espera de alguna solución por las

EFA correspondientes. En ese aspecto, un daño ambiental debe ser evaluado desde dos perspectivas, la primera es relacionado a la magnitud del daño; y la segunda es la reparación de dicho daño. Además, el daño puede generar un perjuicio al ambiente como al ser humano directamente.

Por ello, se debe tener en consideración que la legislación peruana, principalmente la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente recoge dos principios importantes que deben ser de aplicación a los daños ambientales: (i) internalización de costos y (ii) responsabilidad ambiental. Ambos tienen como único objetivo, que el administrado que ocasiona un problema ambiental sin importar su magnitud, proceda con restaurar, rehabilitar, remediar o reparar dicha afectación. Es así, que en dicho punto nos encontramos asociados a dos figuras anteriormente mencionadas, el procedimiento administrativo sancionador y las medidas correctivas, que sería la materialización de la solución a los daños ambientales a nivel administrativo.

En relación a la Ley General del Ambiente, específicamente en el segundo párrafo del artículo 142 reconoce los siguientes elementos del daño ambiental:

- La existencia de un menoscabo material al ambiente: Existencia de una disminución cualitativa de los servicios ambientales.
- La existencia de una relación de causalidad: Nexos de causalidad entre el responsable y el daño ambiental ocasionado. Es decir, insumo para determinar el responsable.
- La no exigencia de antijuridicidad: No se requiere la transgresión de una norma jurídica para determinar la responsabilidad por un daño ambiental.

- Efectos negativos potenciales o actuales: Debe ser constatable el daño ambiental.

Se debe tener en consideración que el mencionado artículo no hace referencia a la magnitud de la afectación para ser considerado daño ambiental.

Responsabilidad ambiental. En ese aspecto, nace la loable tarea de la responsabilidad ambiental como necesidad urgente para proteger el bien jurídico “ambiente” de las actividades humanas. Dicha responsabilidad cuenta con los siguientes elementos, según Andía (2019):

- La protección de las víctimas del daño ambiental.
- La protección del ambiente.
- La correcta imputación de los costos de reparación de los daños.
- Garantizar la solvencia del responsable.
- Obligar al explotador usuario del ambiente a una autorregulación adecuada. (p. 307).

Es así que debe diferenciar la responsabilidad ambiental de la responsabilidad penal y administrativa, según lo mencionado por Grandez y Gamio (2021):

La responsabilidad penal y administrativa tienen una finalidad sancionadora. Por el contrario, la responsabilidad ambiental y civil tienen una finalidad correctiva; buscan reparar el daño ocasionado en el ambiente (responsabilidad ambiental) o en la salud humana o en el patrimonio de la persona (responsabilidad civil). (p. 312).

En ese sentido, desde el lado de la teoría y la práctica, en nuestro país no existe estrictamente una responsabilidad ambiental, ya que en la actualidad el derecho ambiental se rige por la responsabilidad administrativa, en el cual posterior a la culminación de un procedimiento administrativo sancionador, en el cual se impone una sanción administrativa (responsabilidad administrativa) se acompaña con medidas correctivas (responsabilidad ambiental), es decir está supeditado al primero, con fines de reparar o restaurar los daños ocasionados. Por ello, la imposición de medidas correctivas por el OEFA, debería darse de forma independiente al procedimiento sancionador, ya que no se debería buscar determinar la responsabilidad para que recién se repare el daño. En ese aspecto la responsabilidad ambiental solo se centraría en restaurar al estado anterior de las cosas debido a su enfoque correctivo y no punitivo, es decir, que el que genera el daño debe restaurar, rehabilitar, reparar o compensar en términos ambientales.

Además, la responsabilidad ambiental que indica la Ley General del Ambiente puede ser objetivo o subjetiva.

III. MÉTODO

3.1 Tipo de investigación

La presente investigación es de tipo Descriptivo (cualitativo).

3.1.1 Nivel de investigación

El nivel de investigación aplicado al presente estudio es de tipo descriptivo y explicativo.

3.1.2 Diseño

El diseño elegido para la presente investigación es no experimental de tipo correlacional, toda vez que se busca conocer la relación existente entre las variables sin que estas sean manipuladas. Se ha recurrido a la doctrina a fin de conocer las bases teóricas existentes, a la legislación ambiental para conocer la regulación jurídica que involucra a las variables y efectuar el análisis de resoluciones administrativas y actas de supervisión que imponen medidas preventivas a través de las fichas de observación con lista de cotejo.

3.1.3 Método

En la presente tesis se utilizará el método hipotético-deductivo, que permitirá contrastar o refutar las hipótesis, surgidas en el momento de la experiencia u observación de la realidad, como parte del proceso investigativo.

3.2 Ámbito temporal y espacial

La investigación se realiza durante el 2022, teniendo como espacio geográfico al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental ubicado en Lima, Perú.

3.3 Variables

- V₁: Fiscalización ambiental en el Régimen General de Minería (Variable independiente) (Ver anexo B).
- V₂: Cumplimiento de medidas preventivas (Variable dependiente) (Ver anexo B).

3.4 Población y muestra

3.4.1 Población

La población está compuesta por 20 resoluciones administrativas y 13 actas de supervisión que impone la autoridad de supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el período de pandemia ocasionado por la Covid-19.

3.4.2 Muestra

El tipo de muestreo utilizado en esta investigación es de 33 medidas preventivas, que está conformado por 20 resoluciones administrativas y 13 actas de supervisión.

3.5. Instrumentos

El instrumento es el recurso elegido por el investigador para determinar que técnica usarse. En este caso se utilizará la ficha de observación con lista de cotejo.

3.6 Procedimientos

La presente investigación cuenta con las siguientes etapas:

- a) Recopilación de información teórica y descriptiva.
 - Búsqueda e investigación de material bibliográfico a través de los repositorios institucionales nacionales e internacionales, así como Bibliotecas.

- Compra de material bibliográfico en temas como derecho administrativo y derecho ambiental.

b) Recopilación y procesamiento de información:

- Primer paso: Recoger los datos obtenidos a través de la ficha de observación con lista de cotejo de las resoluciones administrativas y actas de supervisión.
- Segundo paso: Los datos estadísticos son codificados.
- Tercer paso: Los datos obtenidos son tabulados y graficados.
- Cuarto paso: Se utilizó la herramienta de Google Drive a fin de recabar la información estadística y gráfica.

3.7 Análisis de datos

En la presente tesis los datos serán procesados a través de la plataforma de Google Drive, y en el análisis se hará en base a interpretación estadísticas en base a figuras y tablas.

3.8 Consideraciones éticas

El trabajo es inédito y busca resolver un problema mediante la identificación de las causas y efectos de las medidas preventivas. Se ha respetado la doctrina de otros autores citándolos y se hace referencia algunos trabajos e investigaciones respectivamente.

IV. RESULTADOS

4.1 Análisis e interpretación de resultados

En la presente sección de la investigación se desarrollan los resultados obtenidos en la ficha de cotejo realizada de manera sistematizada, relacionada y ordenada; de acuerdo a los parámetros, métricas y criterios implementados en una escala de nivel de cumplimiento.

La unidad de análisis corresponde a 20 resoluciones administrativas y 33 actas de supervisión que imponen un total de 33 medidas preventivas, población que corresponde al procedimiento de la Coordinación de Minería de la Dirección de Supervisión Ambiental de Energía y Minas (DSEM).

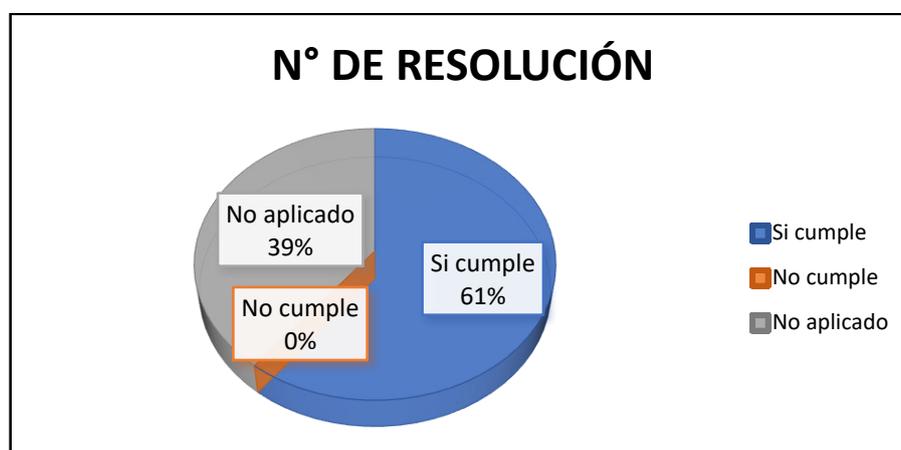
Cabe señalar que la ficha de cotejo cuenta con 8 dimensiones y 53 indicadores.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 1:** N° de resolución

Tabla 3

Del indicador N° de resolución

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	20	61%
No cumple	0	0%
No aplicado	13	39%
Total	33	100%

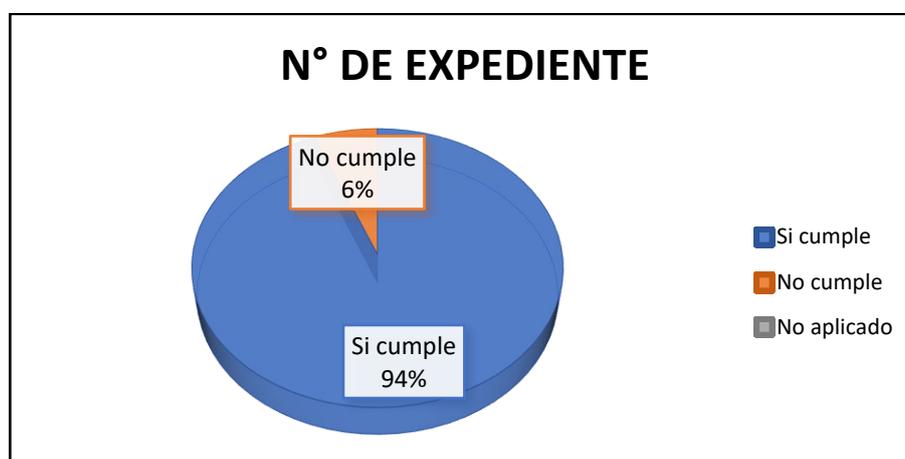
Figura 1*Del indicador N° de resolución*

Interpretación: De la población consultada se tiene que el 61% de las medidas preventivas son emitidas vía resolución administrativa, es decir vía gabinete; mientras que el 39% restantes se realizan a través de actas de supervisión que son impuestas en supervisiones de campo. Debido a que la imposición de una medida preventiva puede ser vía acta o resolución administrativa, no se ha identificado incumplimientos.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 2:** N° de expediente

Tabla 4*Del indicador N° de expediente*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	31	94%
No cumple	2	6%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 2*Del indicador N° de expediente*

Interpretación: De la población consultada se tiene que el 94% de las medidas preventivas si cumple con señalar el N° de expediente; mientras que el 6% restantes no cuenta con dicho dato. Se debe tener en consideración que es relevante contar con el dato de expediente, ya que un administrado puede contar con medidas preventivas en más de un expediente en simultaneo.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 3:** Administrado

Tabla 5*Del indicador Administrado*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 3*Del indicador Administrado*

Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas si cumple con señalar al administrado al cual se dirige la obligación.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 4:** Registro Único del Contribuyente (RUC)

Tabla 6*Del indicador Registro Único del Contribuyente (RUC)*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	13	72%
No cumple	20	28%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 4

Del indicador Registro Único del Contribuyente (RUC)



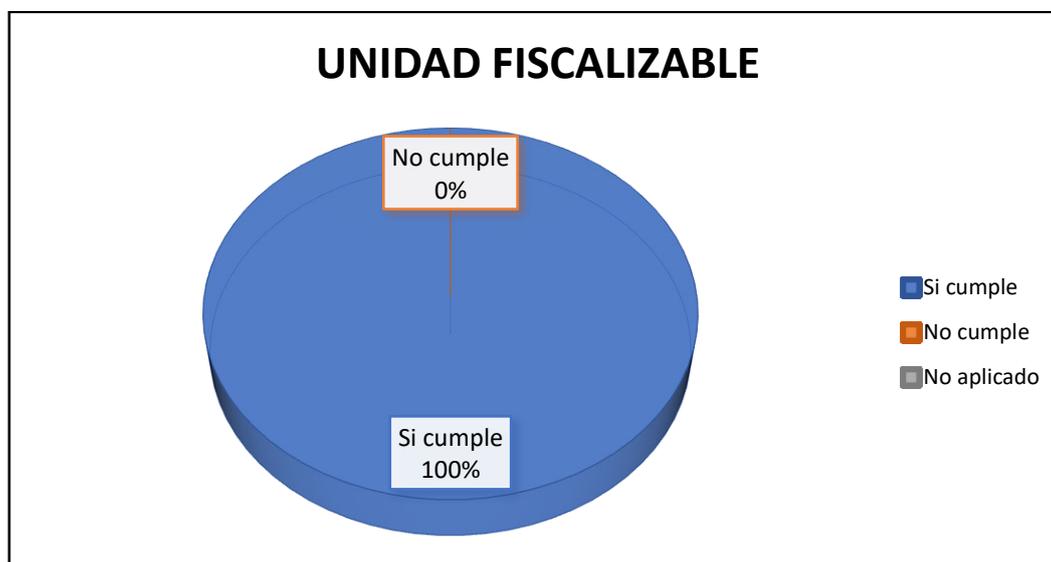
Interpretación: De la población consultada el 72% de las medidas preventivas si cumple con señalar el Registro Único del Contribuyente, que en su mayoría son descritas en las actas de supervisión, caso distinto representa el 28% que no son señalados en las resoluciones administrativas, pese a ser un dato relevante para conocer el estado tributario del administrado.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 5:** Unidad Fiscalizable

Tabla 7

Del indicador Unidad Fiscalizable

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

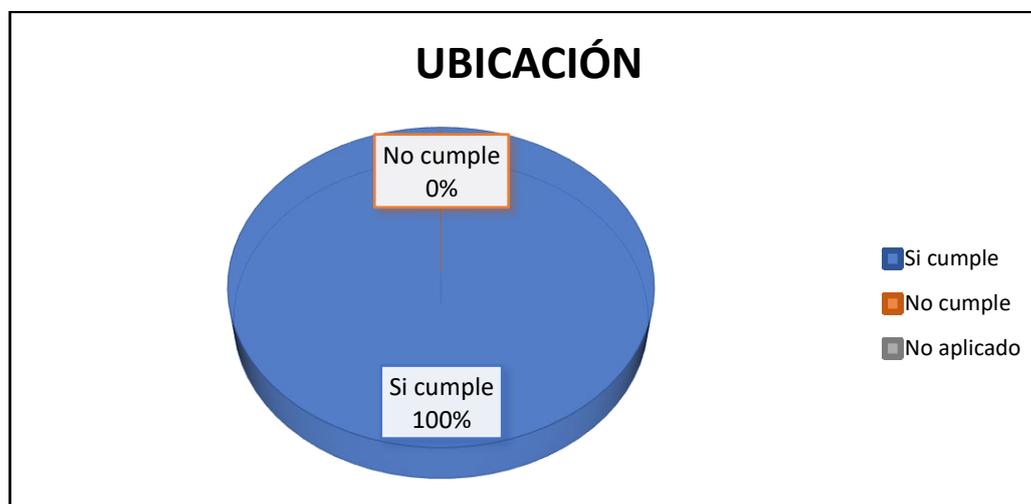
Figura 6*Del indicador Unidad Fiscalizable*

Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas cumplen con señalar el dato de la unidad fiscalizable, que es relevante para identificar los componentes mineros y la especificación de la ubicación del administrado.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 6:** Ubicación

Tabla 8*Del indicador Ubicación*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 6*Del indicador Ubicación*

Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas cumplen con señalar la ubicación a nivel regional, provincial y distrital en donde se impone la obligación. El dato es relevante, ya que en diversos casos las obligaciones pueden acarrear más de un distrito en simultaneo.

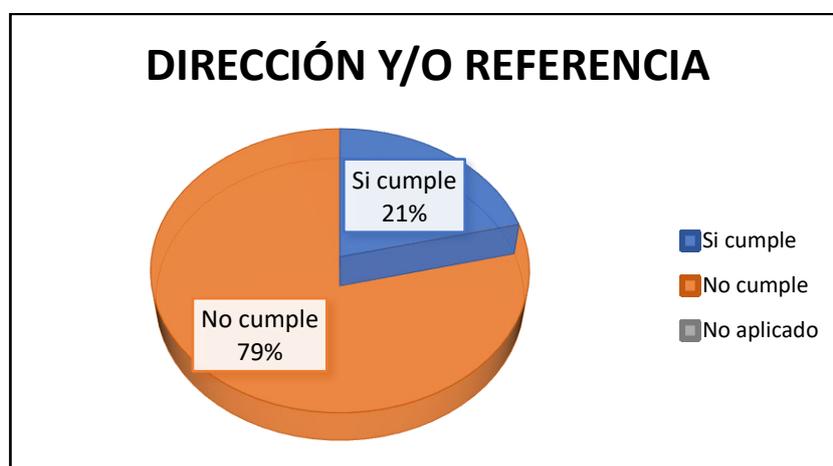
Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 7:** Dirección y/o referencia

Tabla 9*Del indicador Dirección y/o referencia*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	7	21%
No cumple	26	79%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 7

Del indicador Dirección y/o referencia



Interpretación: De la población consultada el 21% de medidas preventivas cumplen con señalar la dirección y/o referencia exacta donde suscitan los hechos materia de imposición de obligación, caso distinto, el 79% no cuenta con dicho dato. Se debe tener en consideración que el dato de una referencia es como mínimo un punto de ubicación en el cual los supervisores se puedan orientar fácilmente para realizar una posterior verificación.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 8:** Actividad o función desarrollada

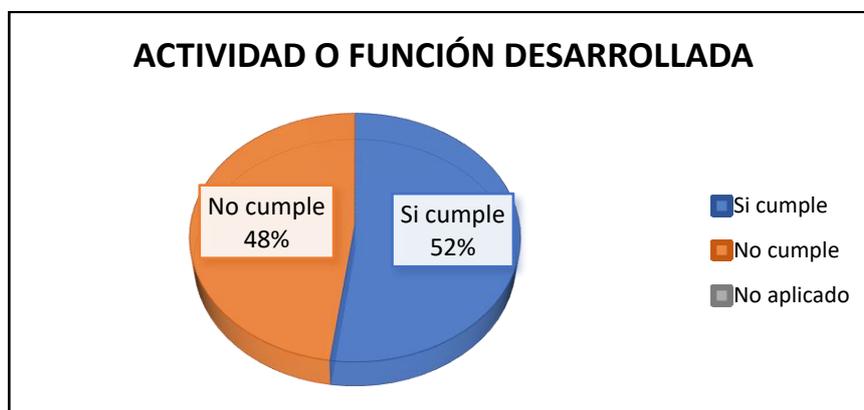
Tabla 10

Del indicador Actividad o función desarrollada

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	12	52%
No cumple	11	48%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 8

Del indicador Actividad o función desarrollada



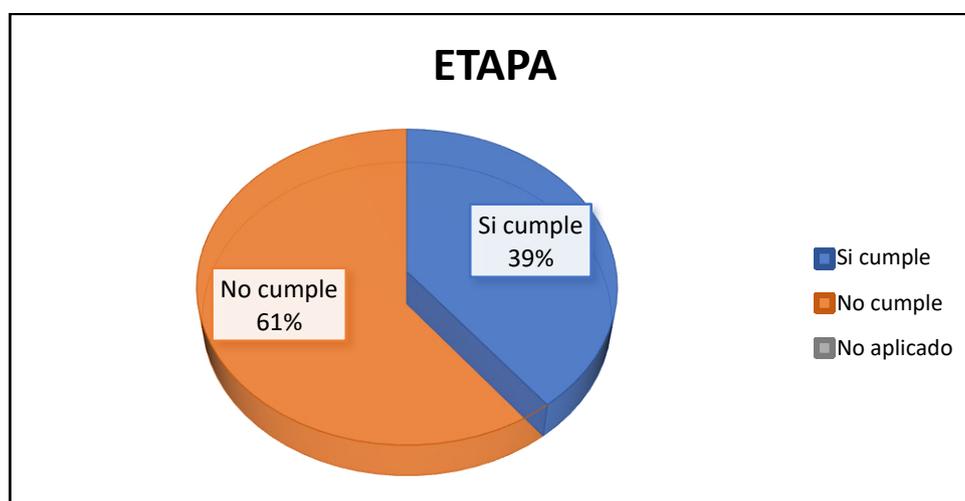
Interpretación: De la población consultada el 52% de las medidas preventivas cumple con señalar la actividad o función que desarrolla el administrado minero, caso contrario, el 48% de las medidas no cumple con dichos datos. Un dato resaltante es que en las resoluciones administrativas analizada no se identificó expresamente la información. Cuando nos referimos a la actividad o función desarrollada, es si el administrado cuenta con un IGA de beneficio, explotación, exploración, entre otros.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 9:** Etapa

Tabla 11

Del indicador Etapa

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	13	39%
No cumple	20	61%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

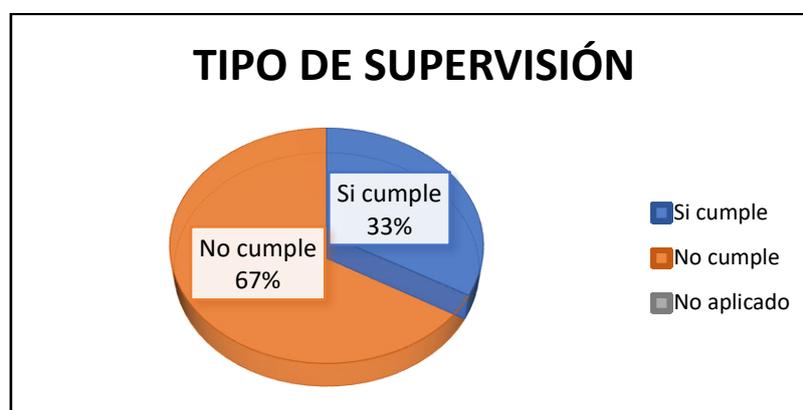
Figura 9*Del indicador Etapa*

Interpretación: De la población consultada el 39% de medidas preventivas cumple con detallar la etapa en que se encuentra la operación minera, por ejemplo: (i) cierre, (ii) operación, (iii) post cierre, etc. En el caso del 61% que no cumple con dicha información, en su mayoría son resoluciones administrativas.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 10:** Tipo de supervisión

Tabla 12*Del indicador Tipo de supervisión*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	11	33%
No cumple	22	67%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

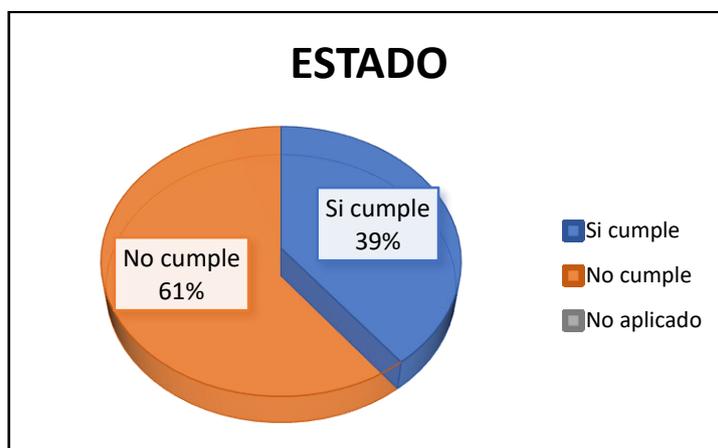
Figura 10*Del indicador Tipo de supervisión*

Interpretación: De la población consultada el 33% de las medidas preventivas si señalan el tipo de supervisión realizada, si es especial o regular, caso contrario, el 67% restante no señala dicho dato, solo contando con información general y fecha de la supervisión. El dato es relevante para poder identificar si es una acción de supervisión programada en el Planefa o ejecutada en forma especial en marco de una denuncia, emergencia ambiental o medida administrativa.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 11:** Estado

Tabla 13*Del indicador Estado*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	13	39%
No cumple	20	61%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 11*Del indicador Estado*

Interpretación: De la población consultada el 39% de las medidas preventivas si indican el estado en que se encuentra el administrado, en relación a su zona de intervención, caso contrario el 61% restante no señala dicho dato. En relación al significado de “estado” es si la unidad fiscalizable se encuentra operativa, en construcción o cerrada. Cabe resaltar que el incumplimiento se identifica en resoluciones administrativas.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 12 y 13:** Fecha de inicio y fin de la supervisión

Tabla 14*Del indicador Fecha de inicio y fin de la supervisión*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	27	82%
No cumple	6	18%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 12

Del indicador Fecha de inicio y fin de la supervisión



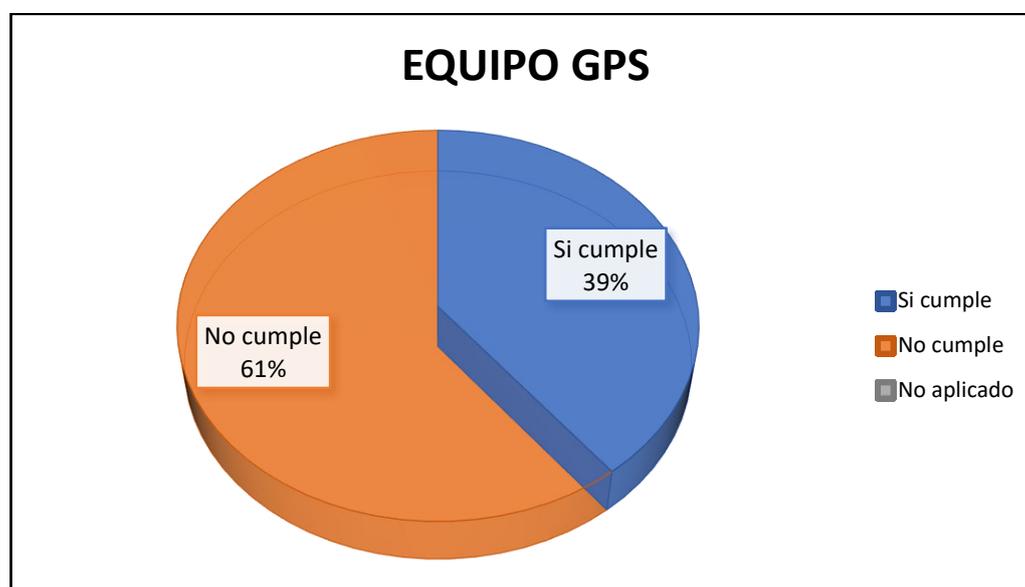
Interpretación: De la población consultada el 82% de las medidas preventivas cumple con señalar la fecha de inicio y fin de la supervisión que identifica algún incumplimiento en las obligaciones ambientales, que ocasiona la imposición de este tipo de medida; caso contrario, el 18% no cuenta con dicho dato.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 14:** Equipo GPS

Tabla 15

Del indicador Equipo GPS

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	13	39%
No cumple	20	61%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

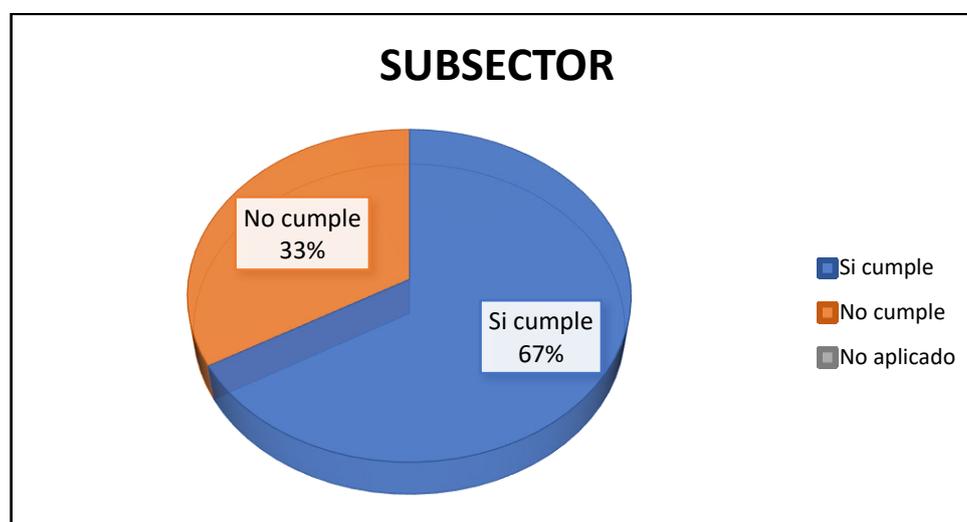
Figura 13*Del indicador Equipo GPS*

Interpretación: De la población consultada el 39% de las medidas preventivas señalan el uso de GPS para la identificación exacta del problema ambiental, caso contrario, el 61% no señala dicho dato, siendo en su mayoría resoluciones administrativas.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 15:** Subsector

Tabla 16*Del indicador Subsector*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	22	67%
No cumple	11	33%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

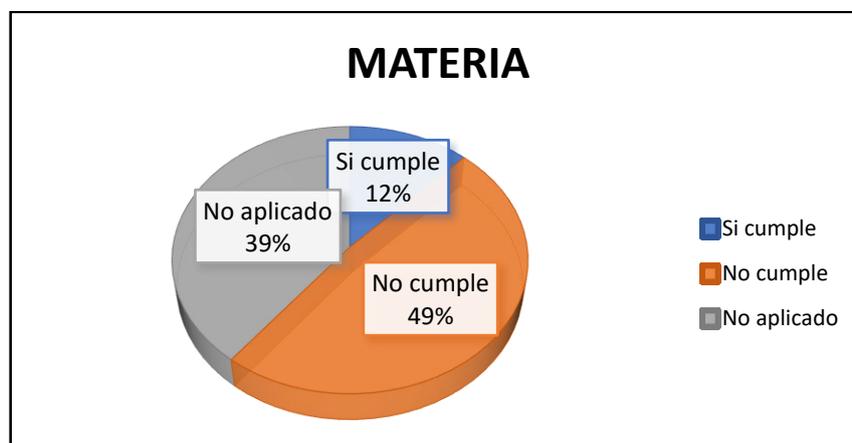
Figura 14*Del indicador Subsector*

Interpretación: De la población consultada el 67% cumple con señalar el subsector al que representa las medidas preventivas, caso contrario, el 33% no señalan dicho dato. Cabe resaltar que cuando nos hacemos referencia al subsector es a la gran o mediana minería.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 16:** Materia

Tabla 17*Del indicador Materia*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	4	12%
No cumple	16	49%
No aplicado	13	39%
Total	33	100%

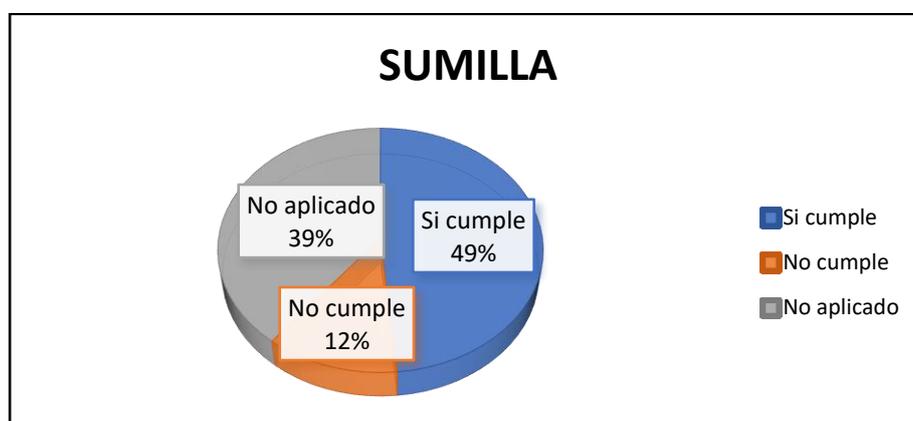
Figura 15*Del indicador Materia*

Interpretación: De la población consultada el 13% si indica materia de la medida impuesta, caso contrario, el 49% no cumple con dicho dato. En relación al 30% no aplicado, es debido a que en el caso de las actas de supervisión no corresponde indicar dicho dato. Cuando hacemos referencia a materia, es cuando la resolución indica que está imponiendo una medida preventiva.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 17:** Sumilla

Tabla 18*Del indicador Sumilla*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	16	49%
No cumple	4	12%
No aplicado	13	39%
Total	33	100%

Figura 16*Del indicador Sumilla*

Interpretación: De la población consultada el 49% si indica la sumilla de detalle de la imposición de la medida, caso contrario, el 12% no cumple con dicho dato. En relación al 39% no aplicado, es debido a que en el caso de las actas de supervisión no corresponde indicar dicho dato. Cuando hacemos referencia a la sumilla, es en relación al detalle resumido de la medida administrativa.

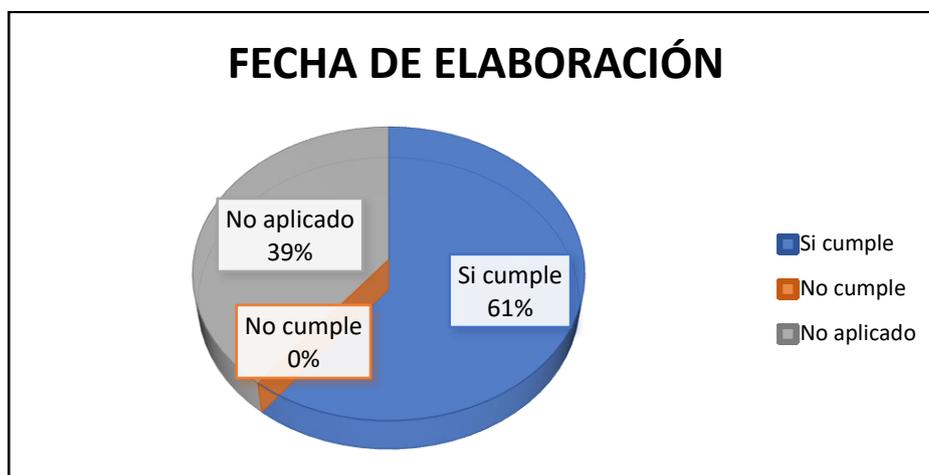
Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 18:** Fecha de elaboración

Tabla 19*Del indicador Fecha de elaboración*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	20	61%
No cumple	0	0%
No aplicado	13	39%
Total	33	100%

Figura 17

Del indicador Fecha de elaboración



Interpretación: De la población consultada el 61% de las medidas preventivas cuenta con fecha de elaboración. El 39% restante representa a las actas de supervisión que no tienen como obligación contar con una fecha de elaboración, debido a que se realizan finalizada la acción de supervisión.

Dimensión 1: Datos generales / **Indicador 19:** Fecha de notificación

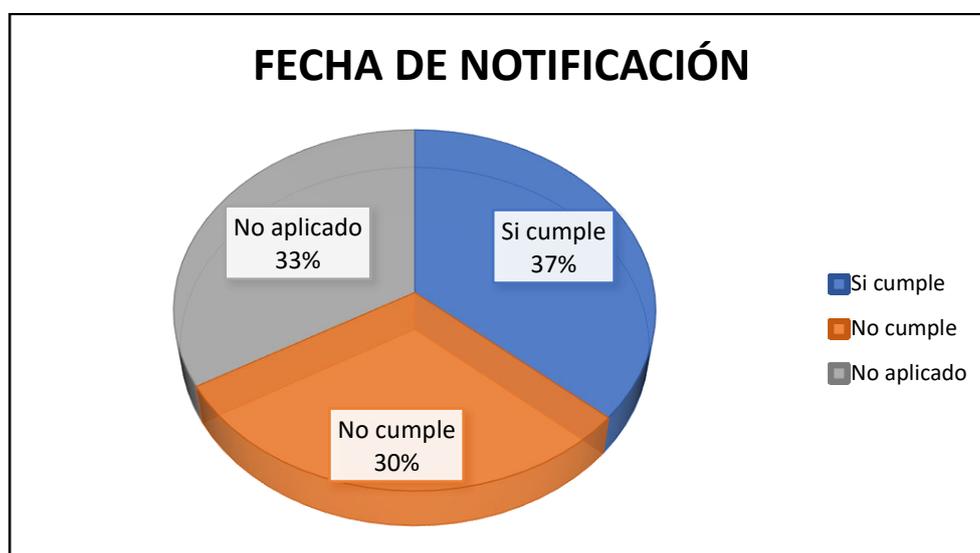
Tabla 20

Del indicador Fecha de notificación

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	12	37%
No cumple	10	30%
No aplicado	11	33%
Total	33	100%

Figura 18

Del indicador Fecha de notificación



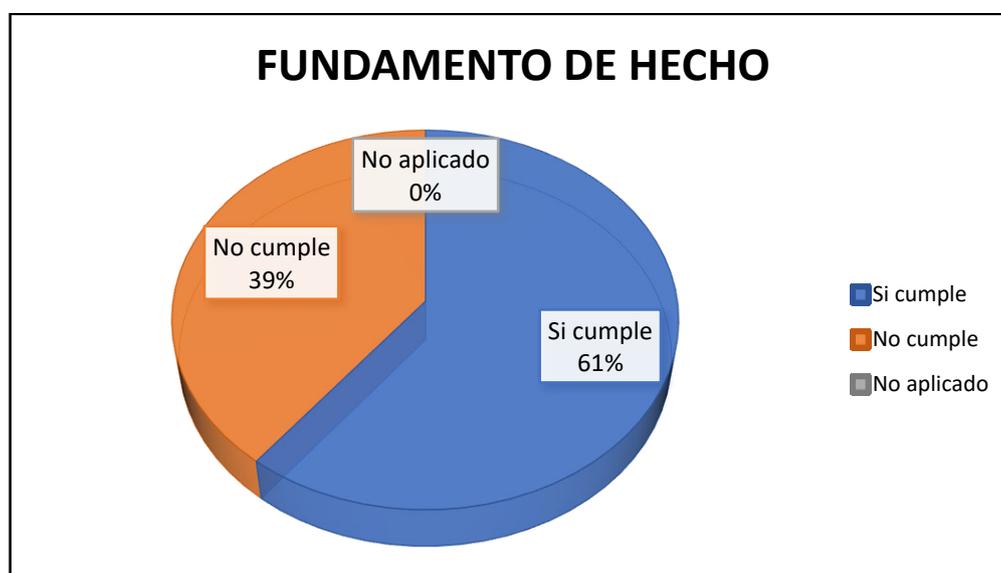
Interpretación: De la población consultada el 37% de las medidas preventivas si cumplen con señalar la fecha de notificación, caso distinto, un 30% no cumple con señalar dicho dato. Además, existe un grupo de 33% de actas que no es obligatorio señalar dicha información, debido a que puede ser notificada finalizada la supervisión.

Dimensión 2: Decisión motivada / **Indicador 20:** Fundamento de hecho

Tabla 21

Del indicador Fundamento de hecho

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	20	61%
No cumple	13	39%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

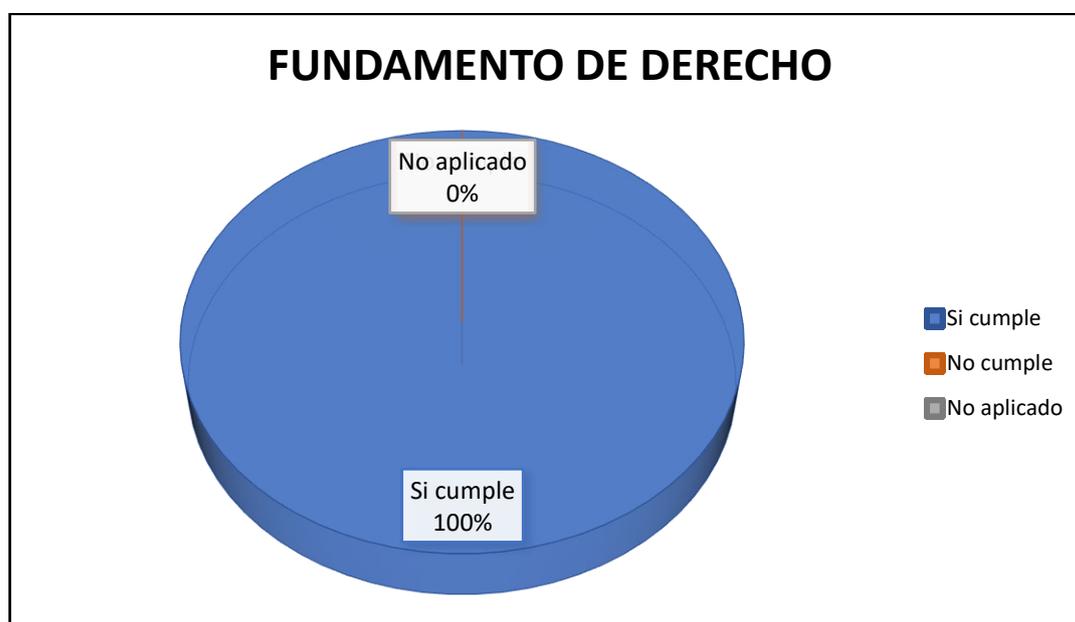
Figura 19*Del indicador Fundamento de hecho*

Interpretación: De la población consultada el 61% de las medidas preventivas si cumple con señalar los fundamentos de hechos, caso contrario, el 39% de las actas no cumple con dicho dato, ya que desarrolla las obligaciones a imponerse.

Dimensión 2: Decisión motivada / **Indicador 21:** Fundamento de derecho

Tabla 22*Del indicador Fundamento de derecho*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

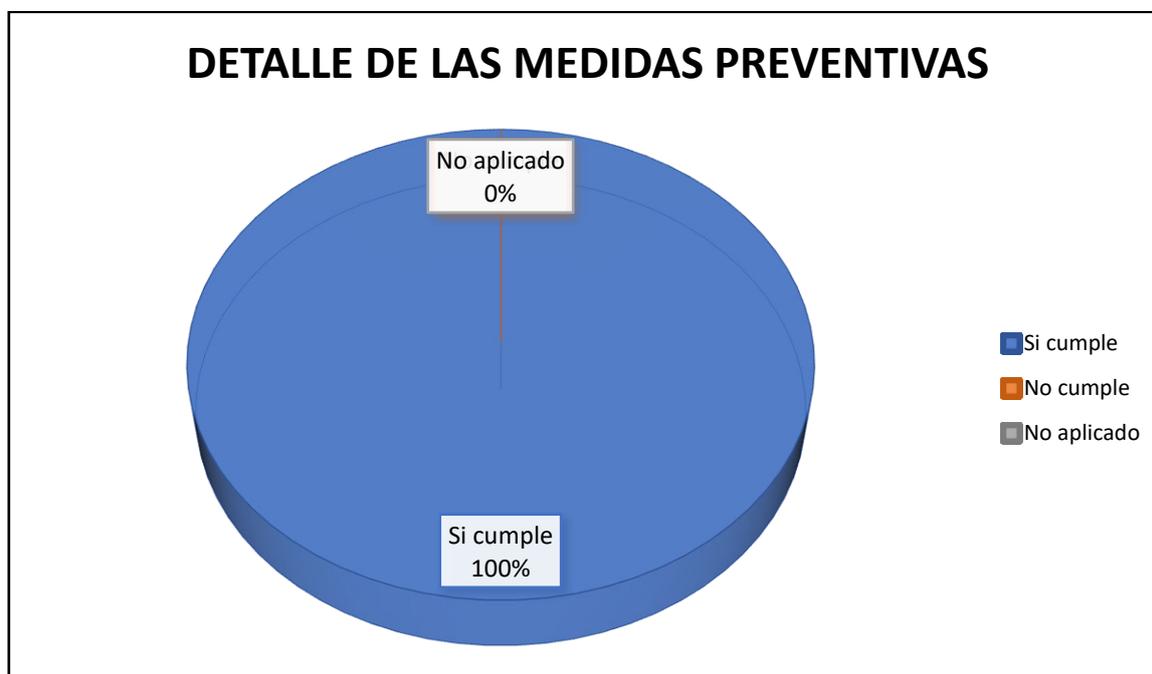
Figura 20*Del indicador Fundamento de derecho*

Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas cuenta con el fundamento de derecho para cada caso concreto.

Dimensión 2: Decisión motivada / **Indicador 22:** Detalle de las medidas preventivas

Tabla 23*Del indicador Detalle de las medidas preventivas*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 21*Del indicador Detalle de las medidas preventivas*

Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas cuenta con el detalle de las medidas preventivas que son impuestas a los administrados.

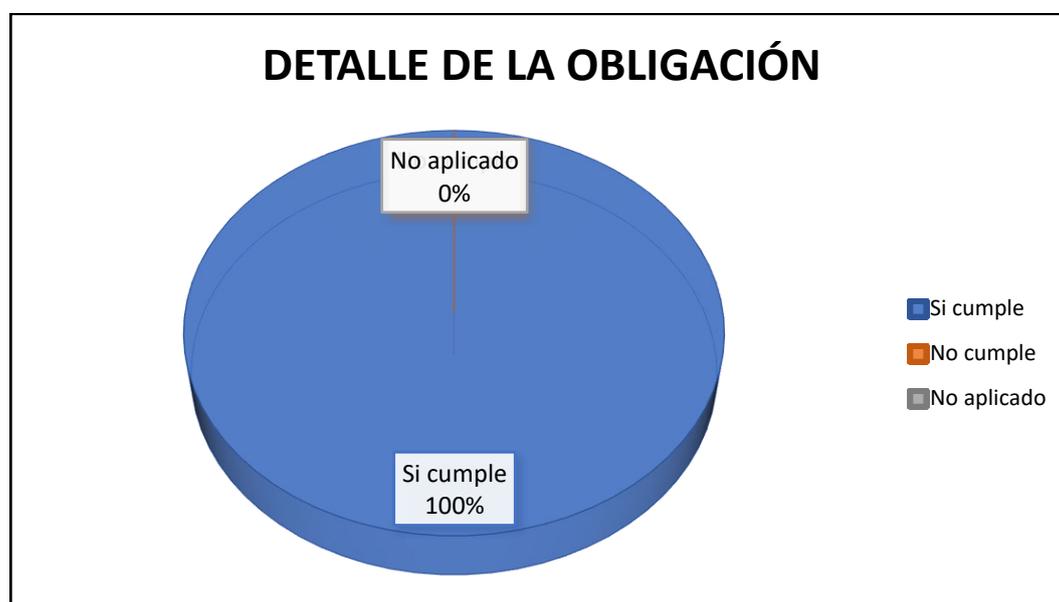
Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 23:** Detalle de la obligación

Tabla 24*Del indicador Detalle de la obligación*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 22

Del indicador Detalle de la obligación



Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas cuenta con el detalle de cada obligación individualizada que se impone al administrado en relación al incumplimiento identificado.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 24:** Detalle de plazo de cumplimiento

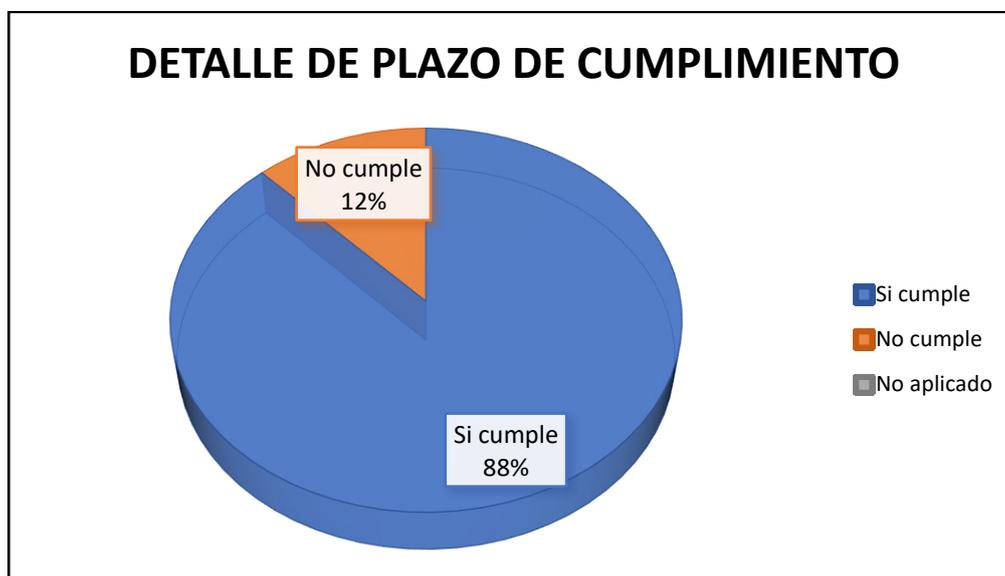
Tabla 25

Del indicador Detalle de plazo de cumplimiento

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	29	88%
No cumple	4	12%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 23

Del indicador Detalle de plazo de cumplimiento



Interpretación: De la población consultada el 88% si cumple con señalar el plazo de cumplimiento de la medida que debe realizar el administrado, caso contrario, el 12% no indica dicho dato.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 25:** Detalle de forma y plazo de cumplimiento

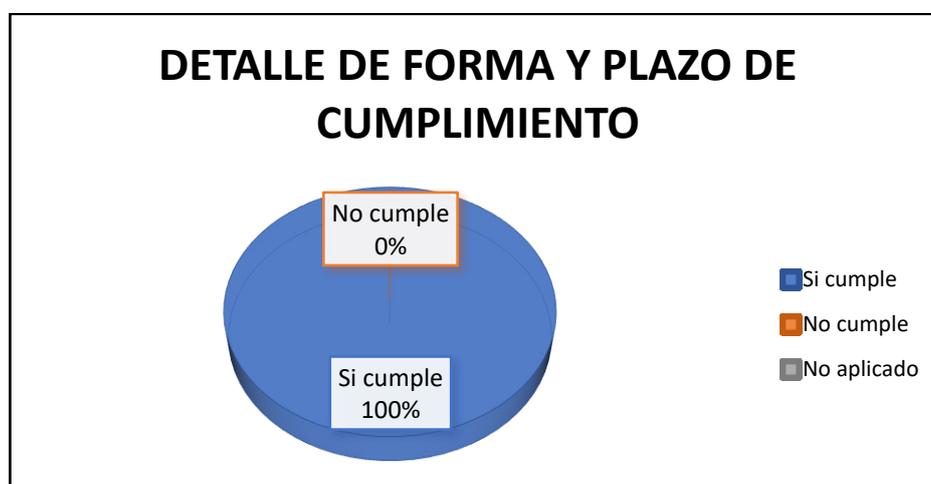
Tabla 26

Del indicador Detalle de forma y plazo de cumplimiento

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 24

Del indicador Detalle de forma y plazo de cumplimiento



Interpretación: De la población consultada el 100% de medidas preventivas si detalla la forma y plazo para cumplir las obligaciones impuestas al administrado. Este apartado está relacionado a las obligaciones de acreditaciones que consiste en la presentación de documentos.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 26:** Componentes supervisados

Tabla 27

Del indicador Componentes supervisados

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	10	30%
No cumple	0	0%
No aplicado	23	70%
Total	33	100%

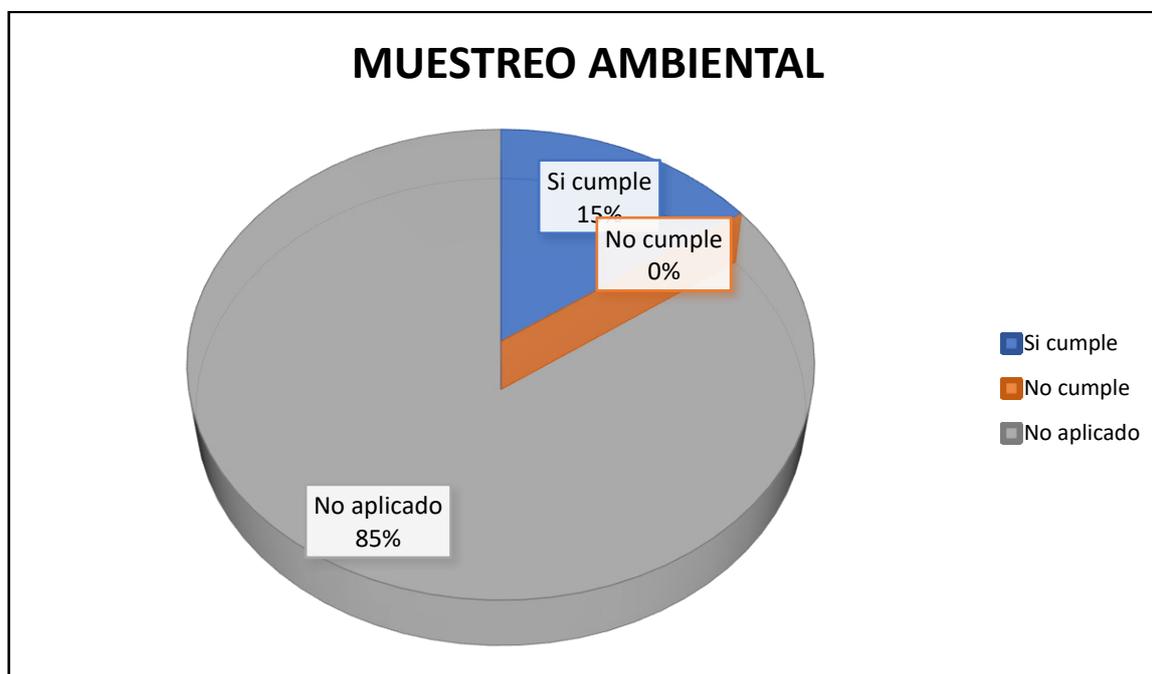
Figura 25*Del indicador Componentes supervisados*

Interpretación: De la población consultada el 30% de medidas preventivas cumple con indicar los componentes supervisados, en el caso de los no aplicados representan un 70% debido a que en los casos de las resoluciones administrativas no es exigible dicho dato.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 27:** Muestreo ambiental

Tabla 28*Del indicador Muestreo ambiental*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	5	15%
No cumple	0	0%
No aplicado	28	85%
Total	33	100%

Figura 26*Del indicador Muestreo ambiental*

Interpretación: De la población consultada el 15% de medidas preventivas señala los muestreos realizados en las acciones de supervisión ambiental realizadas.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 28:** Observaciones del administrado

Tabla 29*Del indicador Observaciones del administrado*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	1	3%
No cumple	0	0%
No aplicado	32	97%
Total	33	100%

Figura 27*Del indicador Observaciones del administrado*

Interpretación: De la población consultada el 3% de las medidas preventivas cuentan con observaciones del administrado, siendo identificada en un acta de supervisión.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 29:** Requerimiento de información

Tabla 30*Del indicador Requerimiento de información*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	0	0%
No cumple	0	0%
No aplicado	33	100%
Total	33	100%

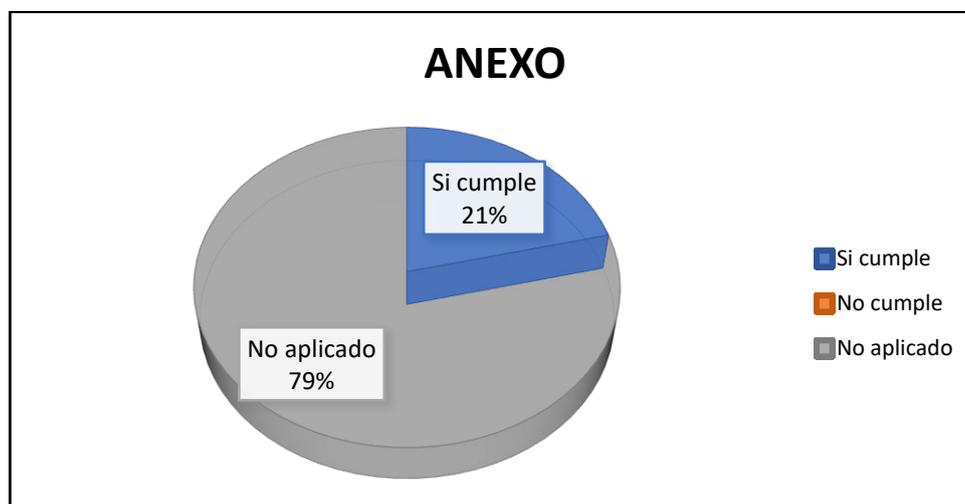
Figura 28*Del indicador Requerimiento de información*

Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas no cuenta con algún requerimiento de información al administrado.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 30:** Anexo

Tabla 31*Del indicador Anexo*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	7	21%
No cumple	0	0%
No aplicado	26	79%
Total	33	100%

Figura 29*Del indicador Anexo*

Interpretación: De la población consultada el 21% cumple con adjuntar algún tipo de acceso, como son en su mayoría actas de supervisión con fichas de resultados obtenidos en las acciones de supervisión. En el caso del 79% no aplicado representa al grupo de medidas que no adjuntan algún tipo de documento.

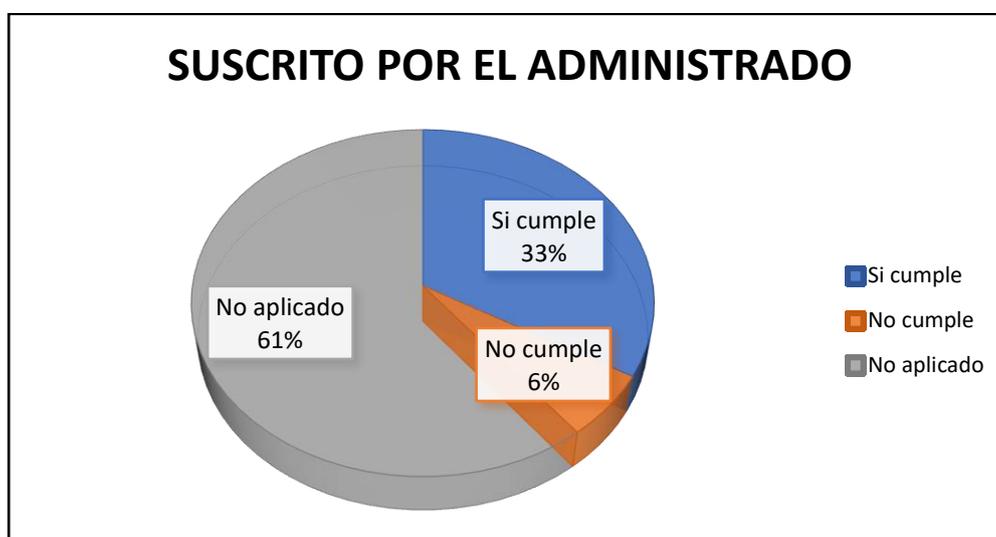
Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 31:** Suscrito por el administrado

Tabla 32*Del indicador Suscrito por el administrado*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	11	33%
No cumple	2	6%
No aplicado	20	61%
Total	33	100%

Figura 30

Del indicador Suscrito por el administrado



Interpretación: De la población consultada el 33 % de medidas preventivas, principalmente actas de supervisión, se encuentra suscrito por el administrado; caso contrario, el 6% no cuenta con dicha información. En relación al 61% representa a la cantidad de resoluciones administrativas que no requieren de dicha información.

Dimensión 3: Parte resolutive / **Indicador 32:** Suscrito por el supervisor

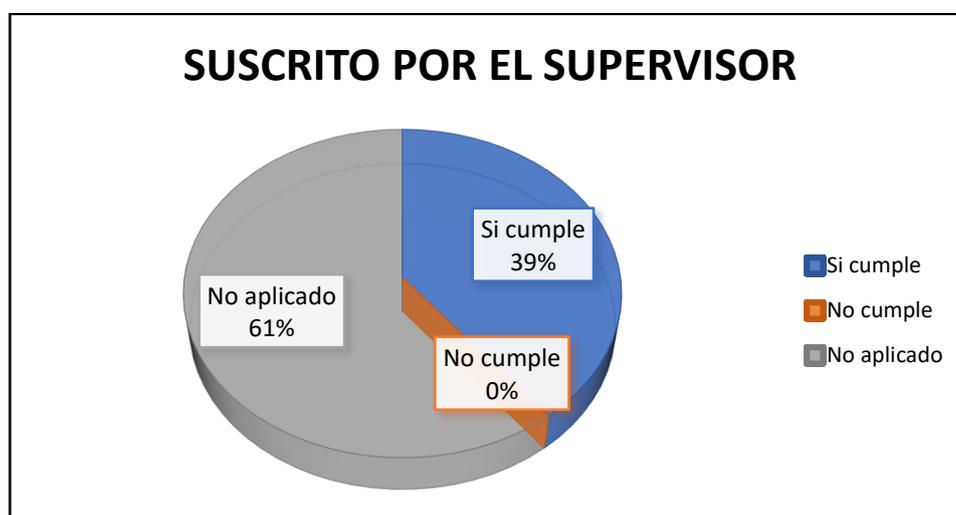
Tabla 33

Del indicador Suscrito por el supervisor

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	13	39%
No cumple	0	0%
No aplicado	20	61%
Total	33	100%

Figura 31

Del indicador Suscrito por el supervisor



Interpretación: De la población consultada el 39% de las medidas preventivas, principalmente actas de supervisión, cuentan con la suscripción por el supervisor. En el caso del 61% representa a las resoluciones administrativas que no cuentan con dicho dato.

Dimensión 4: Plazo razonable / **Indicador 33:** Plazo para el cumplimiento de la medida preventiva

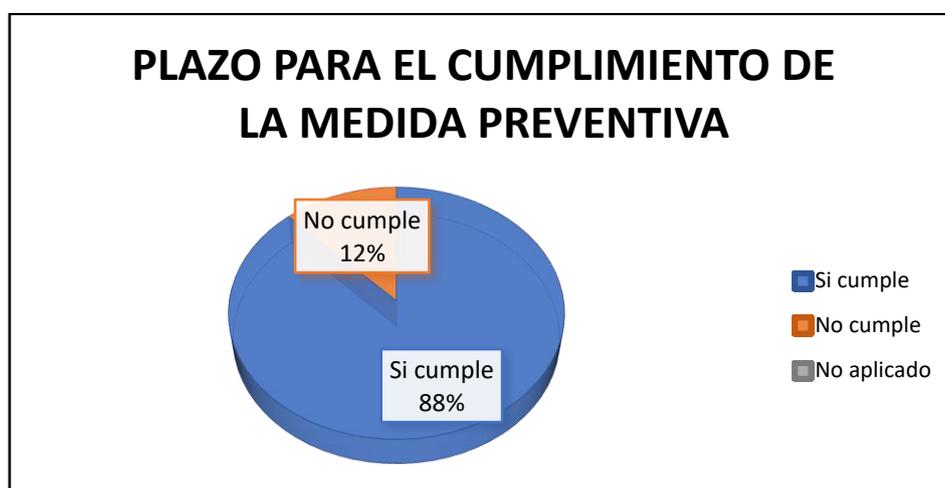
Tabla 34

Del indicador Plazo para el cumplimiento de la medida preventiva

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	29	88%
No cumple	4	12%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 32

Del indicador Plazo para el cumplimiento de la medida preventiva



Interpretación: De la población consultada el 88% de las medidas preventivas señalan un plazo determinado para que el administrado cumpla con la medida preventiva; caso contrario, el 12% no cuenta con dicha información, siendo de aplicación inmediata y no señalando días hábiles.

Dimensión 4: Plazo razonable / **Indicador 34:** Plazo para el cumplimiento de la condición previa

Tabla 35

Del indicador Plazo para el cumplimiento de la condición previa

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	5	15%
No cumple	0	0%
No aplicado	28	85%
Total	33	100%

Figura 33

Del indicador Plazo para el cumplimiento de la condición previa



Interpretación: De la población consultada el 15% de las medidas preventivas señalan como un requisito previo para la ejecución de la obligación, el cumplimiento de una condición previa. En el caso del 85% no se identificó dicho dato.

Dimensión 4: Plazo razonable / **Indicador 35:** Plazo para la acreditación de la medida preventiva

Tabla 36

Del indicador Plazo para la acreditación de la medida preventiva

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	19	58%
No cumple	14	42%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 34

Del indicador Plazo para la acreditación de la medida preventiva



Interpretación: De la población consultada el 58% cumple con indicar el plazo para el cumplimiento de la acreditación de la medida preventiva, que son en su mayoría informes detallados. En relación al 42% son las medidas que no cumplen con indicar dicho dato.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 36:** Carácter preventivo (Principio de prevención)

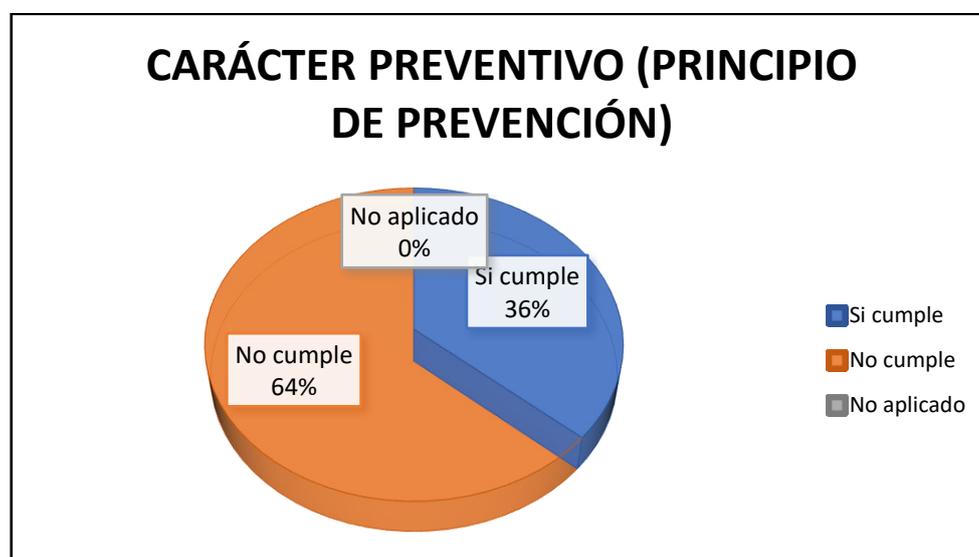
Tabla 37

Del indicador Carácter preventivo (Principio de prevención)

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	12	36%
No cumple	21	64%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 35

Del indicador Carácter preventivo (Principio de prevención)



Interpretación: De la población consultada el 36% cumple con la naturaleza jurídica del principio de prevención, caso distinto, se identificó un 64% que no cumple con dicho requisito, siendo más de carácter de mitigación.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 37:** Inmediatez desde la supervisión

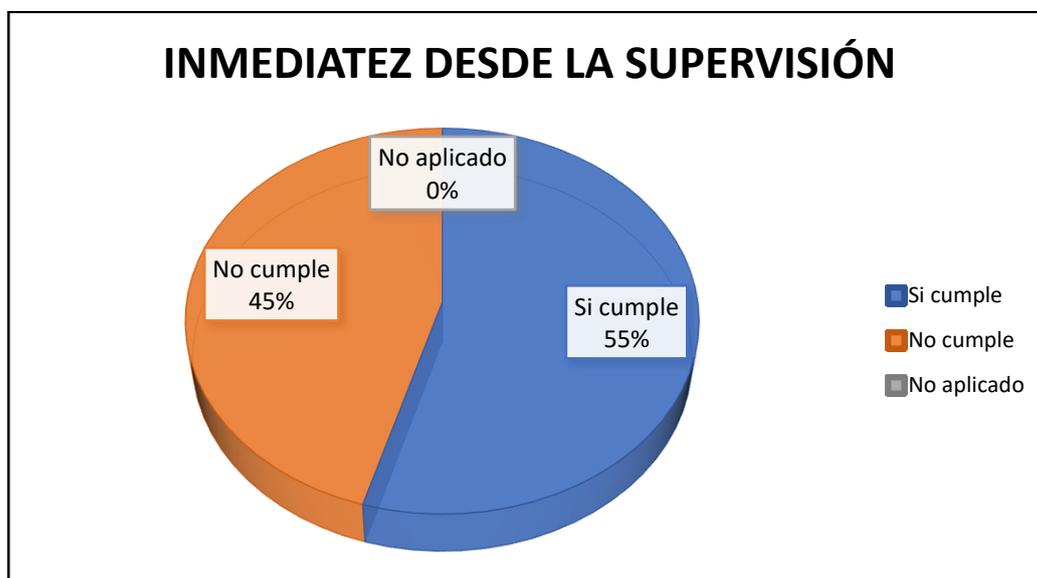
Tabla 38

Del indicador Inmediatez desde la supervisión

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	18	55%
No cumple	15	45%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 36

Del indicador Inmediatez desde la supervisión



Interpretación: De la población consultada el 55% cumple con la inmediatez de la imposición de la medida preventiva en relación a la identificación del incumplimiento, caso distinto, el 45% no cumple con dicho requisito.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 38:** Inminente peligro

Tabla 39

Del indicador Inminente peligro

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	32	97%
No cumple	1	3%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

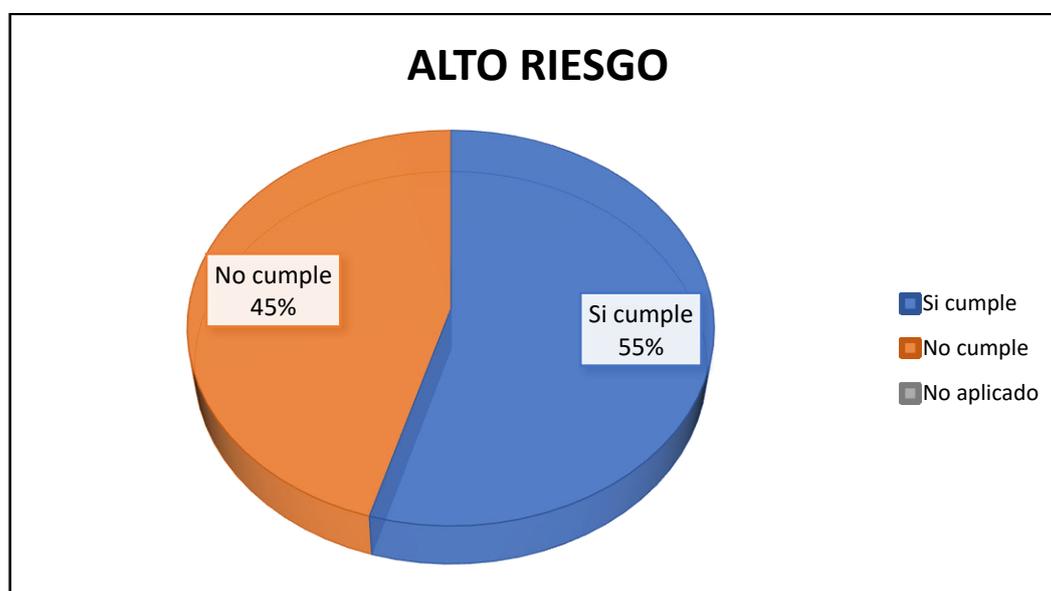
Figura 37*Del indicador Inminente peligro*

Interpretación: De la población consultada el 97% de las medidas preventivas cumple con el requisito del inminente peligro, contando solo con el 3% que no cumple con dicho dato.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 39:** Alto riesgo

Tabla 40*Del indicador Alto riesgo*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	18	55%
No cumple	15	45%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 38*Del indicador Alto riesgo*

Interpretación: De la población consultada el 55% de las medidas preventivas cumple con el requisito de alto riesgo en relación a las consecuencias del problema ambiental identificado, caso contrario, el 45% no cumple con dicho dato.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 40:** Principio de razonabilidad

Tabla 41*Del indicador Principio de razonabilidad*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	32	97%
No cumple	1	3%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 39*Del indicador Principio de razonabilidad*

Interpretación: De la población consultada el 97% de las medidas preventivas cumple con la razonabilidad de su imposición, siendo solamente el 3% de los casos en que no se cumple con dicho requisito.

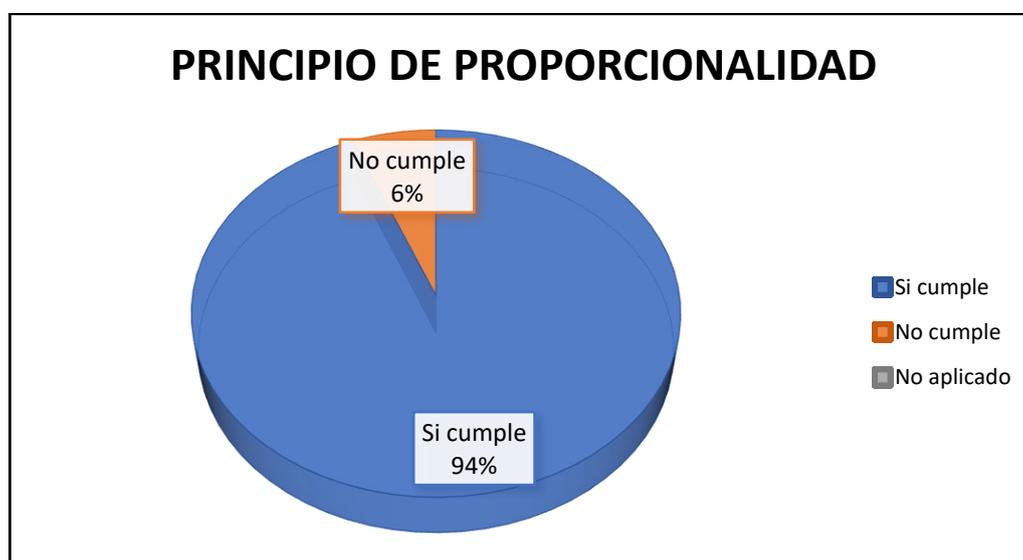
Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 41:** Principio de proporcionalidad

Tabla 42*Del indicador Principio de proporcionalidad*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	31	94%
No cumple	2	6%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 40

Del indicador Principio de proporcionalidad



Interpretación: De la población consultada el 94% de las medidas preventivas cumple con el principio de proporcionalidad, caso contrario, el 6% no cumple con dicho dato.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 42:** Principio de legalidad (Tipificación de la medida con carácter de prevención)

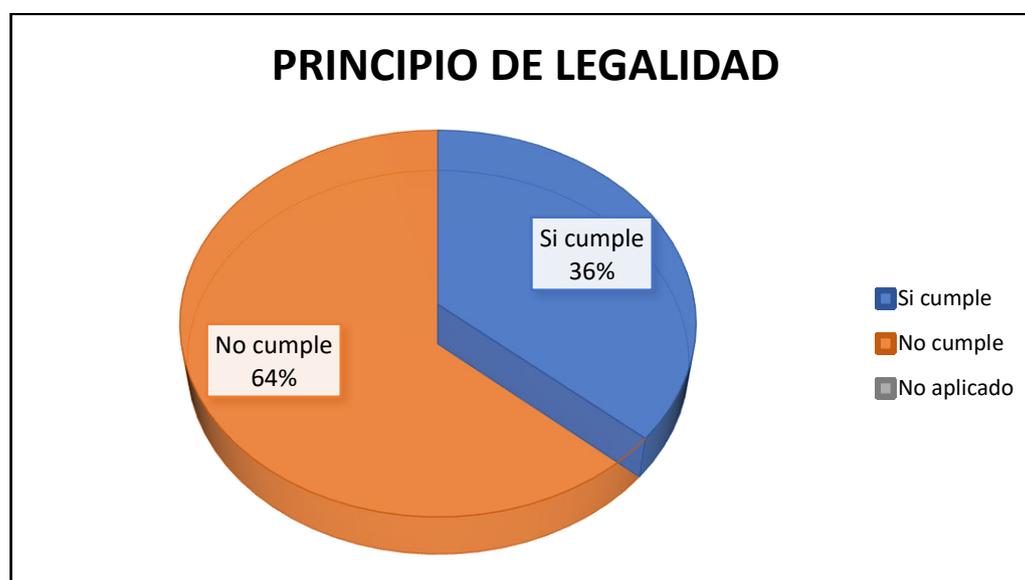
Tabla 43

Del indicador Principio de legalidad (Tipificación de la medida con carácter de prevención)

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	12	36%
No cumple	21	64%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 41

Del indicador Principio de legalidad (Tipificación de la medida con carácter de prevención)



Interpretación: De la población consultada el 36% de las medidas preventivas si cumple con el principio de legalidad en relación al carácter preventivo, caso distinto, el 64% no cumple con dicho dato.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 43:** Fuente de contaminación

Tabla 44

Del indicador Fuente de contaminación

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 42

Del indicador Fuente de contaminación



Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas identifican las fuentes de contaminación que son materia de incumplimiento.

Dimensión 5: Naturaleza jurídica / **Indicador 44:** Principal componente afectado

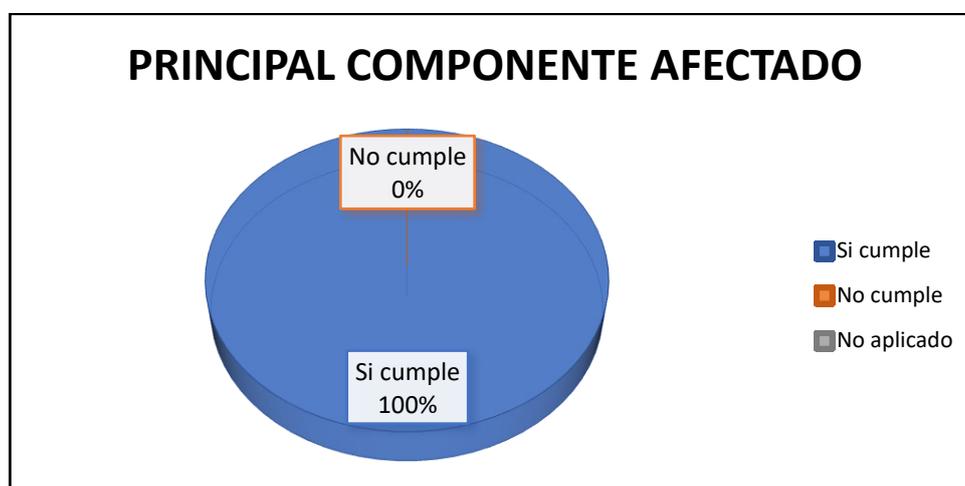
Tabla 45

Del indicador Principal componente afectado

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	33	100%
No cumple	0	0%
No aplicado	0	0%
Total	33	100%

Figura 43

Del indicador Principal componente afectado



Interpretación: De la población consultada el 100% de las medidas preventivas identifican el principal componente afectado en relación al incumplimiento.

Dimensión 6: Verificación de la medida preventiva / **Indicador 45:** ¿La autoridad de supervisión verificó la medida preventiva en un plazo adecuado?

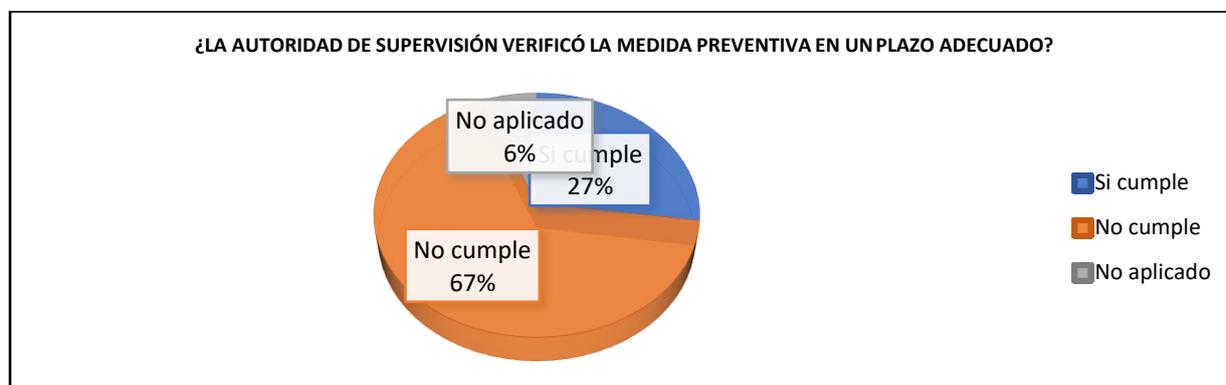
Tabla 46

Del indicador ¿La autoridad de supervisión verificó la medida preventiva en un plazo adecuado?

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	9	27%
No cumple	22	67%
No aplicado	2	6%
Total	33	100%

Figura 44

Del indicador ¿La autoridad de supervisión verificó la medida preventiva en un plazo adecuado?



Interpretación: De la población consultada el 27% de las medidas preventivas son verificadas en un plazo adecuado con relación al cumplimiento de la obligación, caso contrario, el 67% no cumple con dichos requisitos. Adicionalmente, el 6% representa a casos en que la obligación aún se encuentra en plazo.

Dimensión 6: Verificación de la medida preventiva / **Indicador 46:** ¿El administrado ejecutó acciones según la medida preventiva?

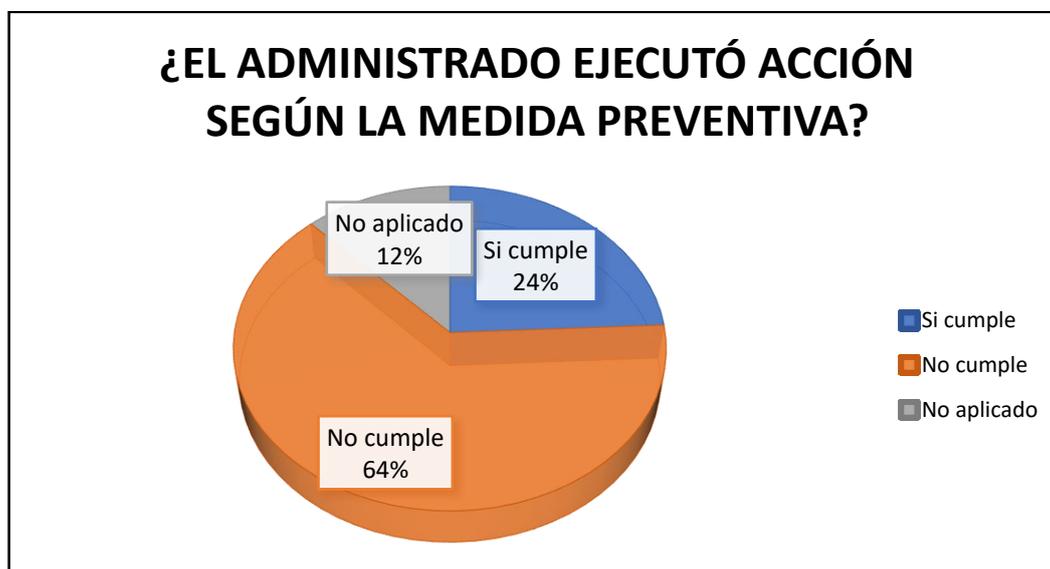
Tabla 47

Del indicador ¿El administrado ejecutó acción según la medida preventiva?

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	8	24%
No cumple	21	64%
No aplicado	4	12%
Total	33	100%

Figura 45

Del indicador ¿El administrado ejecutó acción según la medida preventiva?



Interpretación: De la población consultada el 24% de los administrados cumplieron con ejecutar las medidas preventivas, caso contrario, el 64% no cumplieron con el mandato. El 12% representa casos en que la autoridad de supervisión no define el nivel de cumplimiento.

Dimensión 7: Modificatorias / **Indicador 47:** ¿Con prórroga?

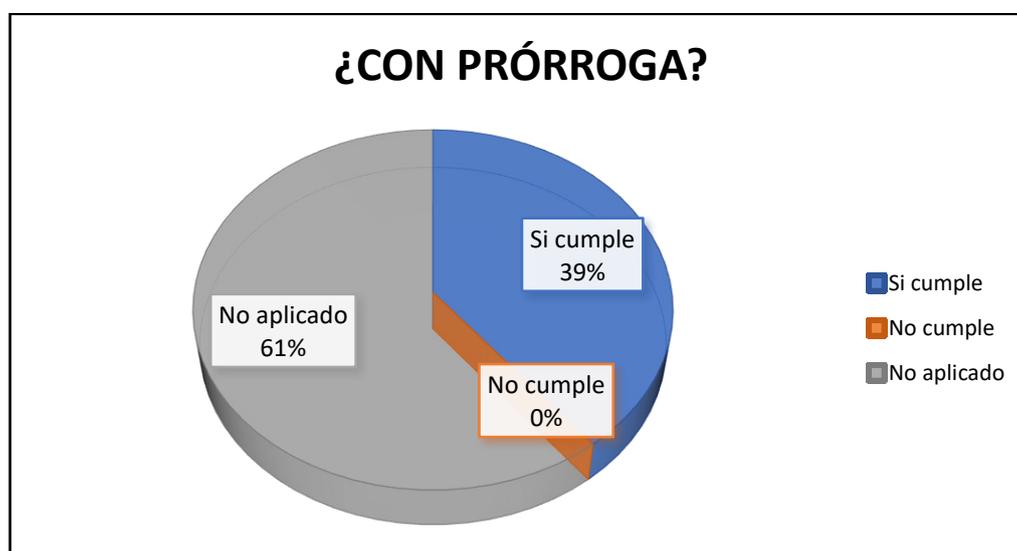
Tabla 48

Del indicador ¿Con prórroga?

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	13	39%
No cumple	0	0%
No aplicado	20	61%
Total	33	100%

Figura 46

Del indicador ¿Con prórroga?



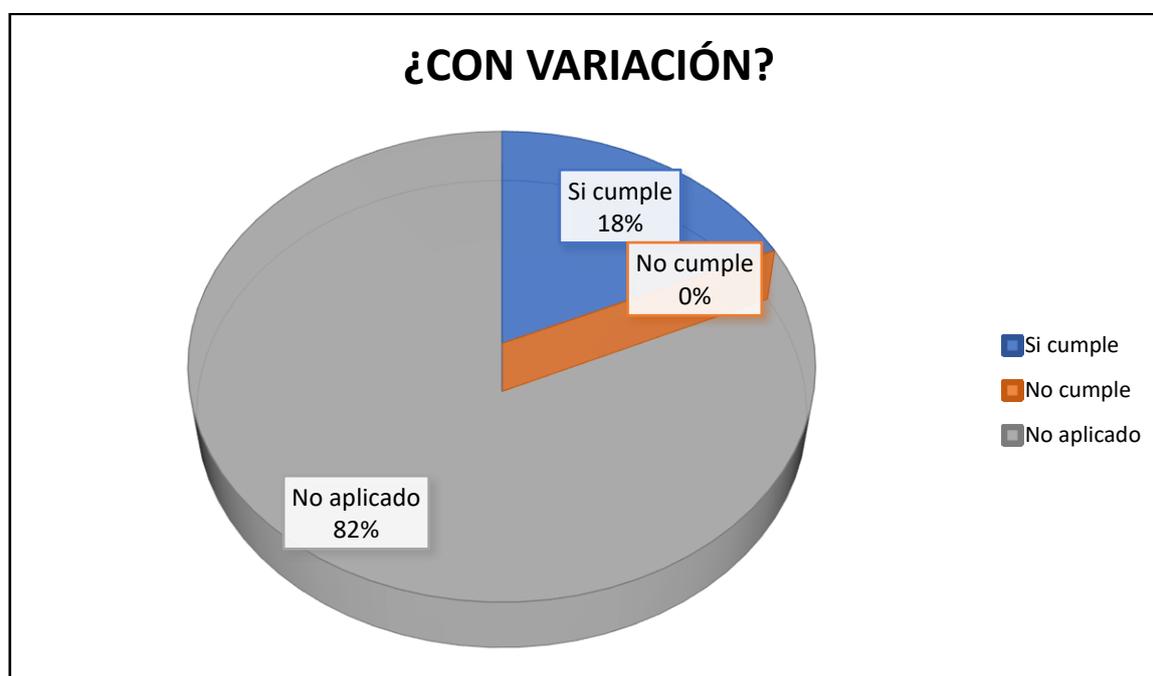
Interpretación: De la población consultada el 39% de las medidas preventivas se solicitaron prórroga, tanto de oficio como de parte. El 61% representa al grupo de actas y resoluciones que no fueron materia de dicha solicitud.

Dimensión 7: Modificatorias / **Indicador 48:** ¿Con variación?

Tabla 49

Del indicador ¿Con variación?

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	6	18%
No cumple	0	0%
No aplicado	27	82%
Total	33	100%

Figura 47*Del indicador ¿Con variación?*

Interpretación: De la población consultada el 18% de las medidas preventivas han sido variadas en su contenido. En el caso del 82% no fueron materia de dicha solicitud.

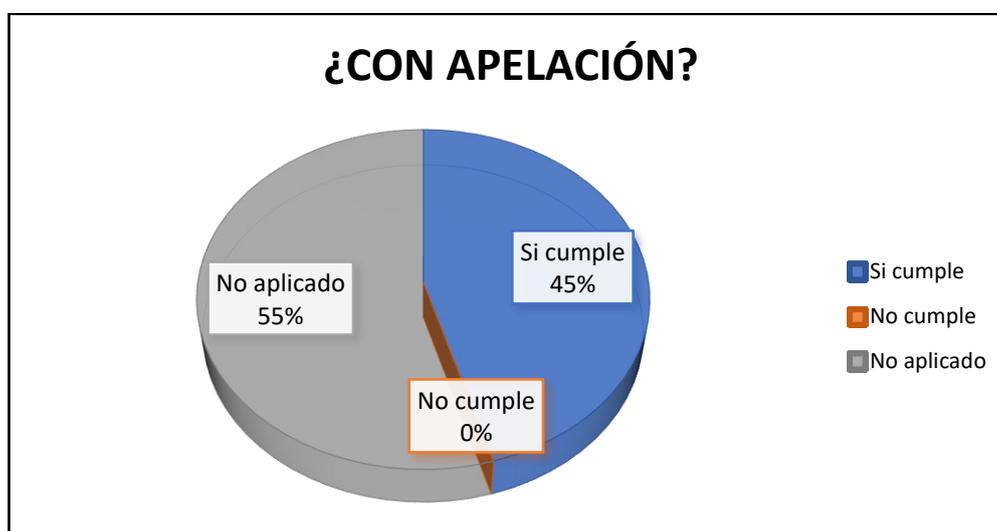
Dimensión 7: Modificatorias / **Indicador 49:** ¿Con apelación?

Tabla 50*Del indicador ¿Con apelación?*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	15	45%
No cumple	0	0%
No aplicado	18	55%
Total	33	100%

Figura 48

Del indicador ¿Con apelación?



Interpretación: De la población consultada el 45% de las medidas han sido apeladas y elevadas al Tribunal de Fiscalización Ambiental. El 55% de las actas y resoluciones restantes no han sido materia de dicha solicitud.

Dimensión 7: Modificatorias / **Indicador 50:** ¿Con reconsideración?

Tabla 51

Del indicador ¿Con reconsideración?

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	8	24%
No cumple	0	0%
No aplicado	25	76%
Total	33	100%

Figura 49

Del indicador ¿Con reconsideración?



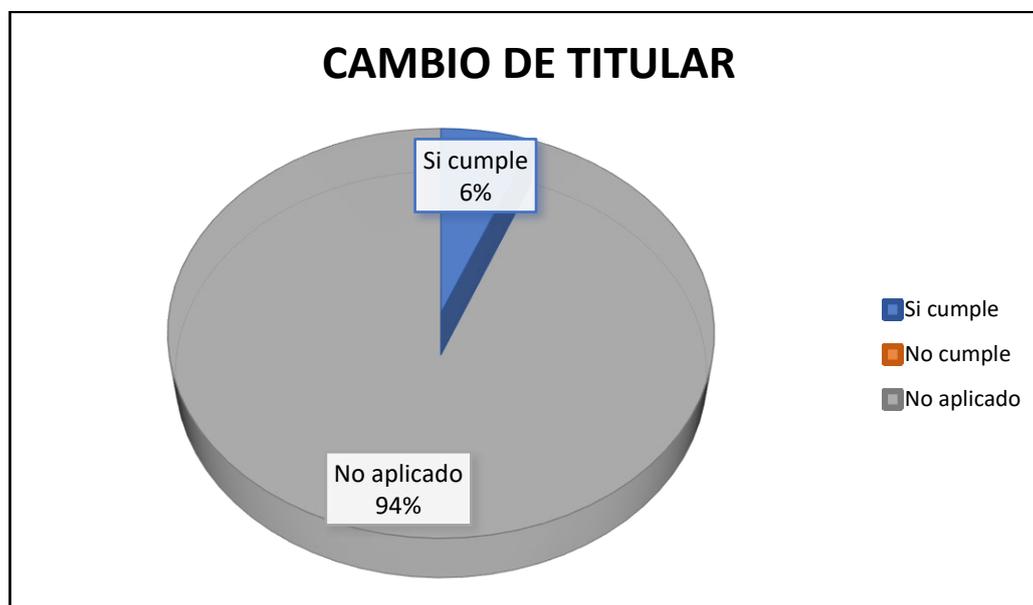
Interpretación: De la población consultada el 24% de las medidas preventivas han sido reconsideradas ante la CMIN. El 76% restante de actas y medidas no han sido materia de dicho tipo de solicitud.

Dimensión 7: Modificatorias / Indicador 51: Cambio de titular

Tabla 52

Del indicador Cambio de titular

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	2	6%
No cumple	0	0%
No aplicado	31	94%
Total	33	100%

Figura 50*Del indicador Cambio de titular*

Interpretación: De la población consultada el 6% de las medidas preventivas sufrieron un cambio de titular. El 94% de las actas y medidas restantes no han sido materia de dicho tipo de solicitud.

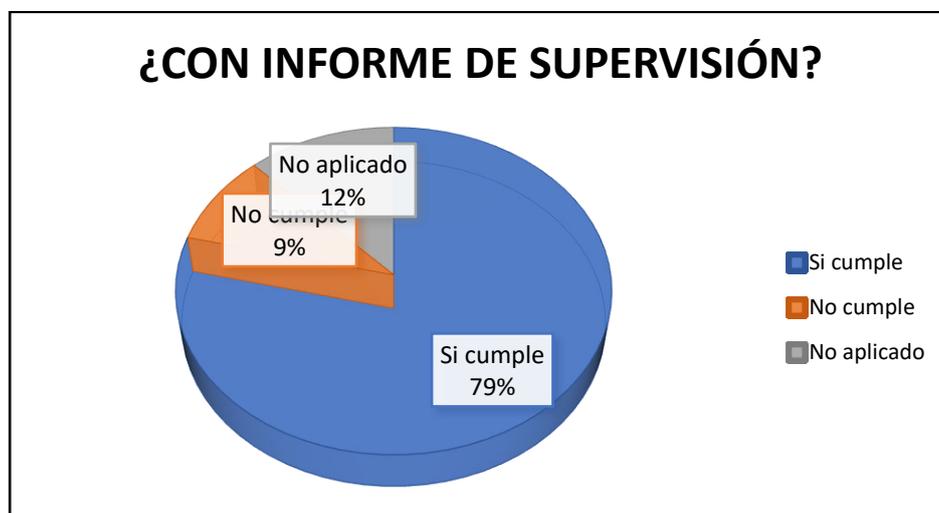
Dimensión 8: Fin de procedimiento / **Indicador 52:** ¿Con informe de supervisión?

Tabla 53*Del indicador ¿Con informe de supervisión?*

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	26	79%
No cumple	3	9%
No aplicado	4	12%
Total	33	100%

Figura 51

Del indicador ¿Con informe de supervisión?



Interpretación: De la población consultada el 79% de las medidas preventivas que han sido verificadas cuentan con informe de supervisión, caso contrario, 9% no cuentan con dicho documento pese a contar con su medida verificada. Solo el 12% representa los casos que están aún en proceso de verificación.

Dimensión 8: Fin de procedimiento / **Indicador 53:** ¿Con multa coercitiva?

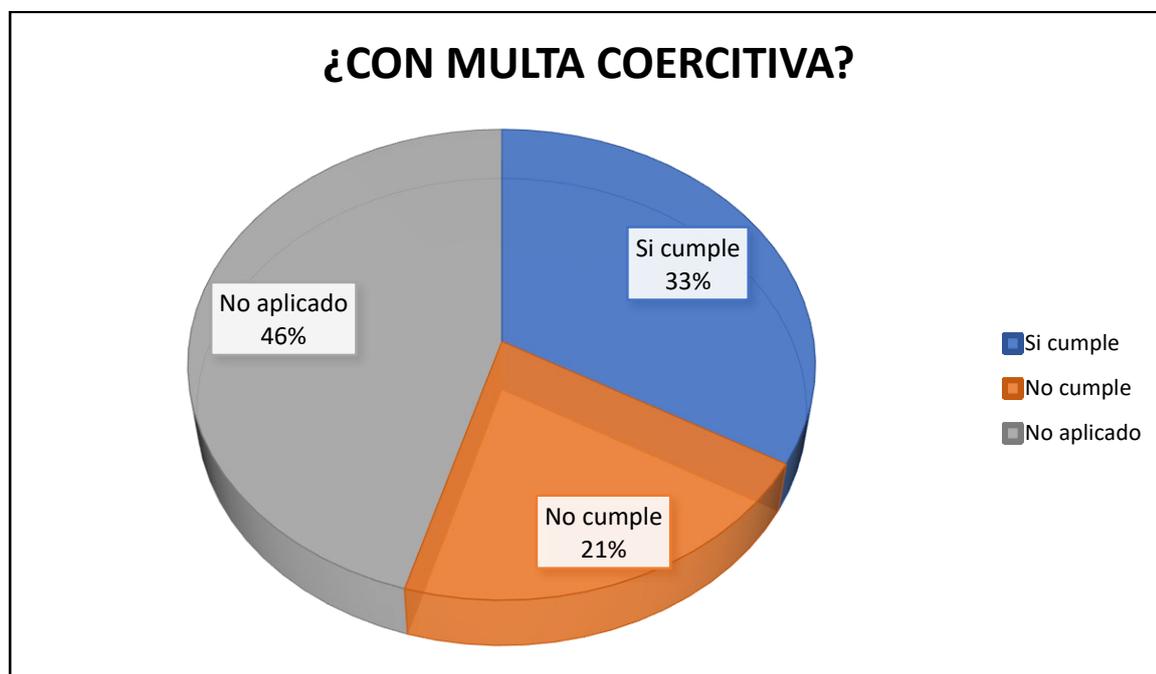
Tabla 54

Del indicador ¿Con multa coercitiva?

Alternativas	Población encuestada	%
Si cumple	11	33%
No cumple	7	21%
No aplicado	15	46%
Total	33	100%

Figura 52

Del indicador ¿Con multa coercitiva?



Interpretación: De la población consultada el 33% de las medidas preventivas que han sido declaradas incumplidas cuentan con multas coercitivas, caso contrario, el 21% representa a casos en que pese a su incumplimiento no cuenta con multas impuestas. El 46% representa a casos en que se ha declarado el cumplimiento de la medida.

V. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

A partir de los resultados obtenidos, se acepta la hipótesis general que establece que la fiscalización ambiental en el régimen general de minería se relaciona significativamente con el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.

Estos resultados guardan relación con la importancia que cuentan las medidas preventivas al momento de promover un cumplimiento de características inmediatas y urgentes con fines de evitar algún daño al ambiente, siendo el objetivo principal de la fiscalización ambiental promover el cumplimiento de las obligaciones ambientales y que las mismas se logren respetar para contar con un derecho al ambiente sano y equilibrado.

De otro lado, en lo que se refiere a la primera hipótesis específica en el que las obligaciones ambientales se relacionan positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas, se obtuvo como resultado que de la muestra analizada solo un 24% de los administrados cumplieron con su obligación ambiental de ejecutar las medidas preventivas dispuestas por la Autoridad de Supervisión. En ese aspecto, según el análisis realizado, se rechaza la primera hipótesis específica, debido a que las obligaciones ambientales (medidas preventivas), se están relacionado de forma negativa con el objetivo de la fiscalización ambiental que es promover el cumplimiento y la protección del ambiente.

En cuanto a la supervisión ambiental se relaciona positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas,

se obtuvo como resultado que, de la población consultada, el 27% de las medidas preventivas que son verificadas por la autoridad de supervisión se realizan en un plazo adecuado, en el rango de un mes a un mes y medio. En ese sentido, según el análisis realizado, se rechaza la segunda hipótesis específica, debido a que las supervisiones ambientales para verificar el cumplimiento de las medidas preventivas, se están relacionando de forma negativa con el objetivo de la fiscalización ambiental, que es proteger el ambiente de forma oportuna y rápida, más aún teniendo en cuenta la naturaleza de urgencia que cuenta el tipo de medida que se analiza en la presente tesis.

Asimismo, en lo referido de que las medidas administrativas se relacionan negativamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas, se tiene que en relación a su naturaleza jurídica se identificó que el 55% de la población analizada cumple con la inmediatez desde la identificación del incumplimiento de la obligación por el administrado. Además, un 36% de este tipo de medidas cumple cabalmente con el principio de prevención, que es estrictamente evitar al daño al ambiente. En ese aspecto, se confirma la tercera hipótesis específica, debido a que, si bien la autoridad de supervisión impone medidas preventivas, éstas en su mayoría tienen una finalidad de mitigación más que de prevención. Además, en el caso de la inmediatez, mayoritariamente en las resoluciones administrativas se demuestra un retardo al imponerlas pese a identificar un problema evidente en el ambiente.

Finalmente, en lo referido a la regulación jurídica que se aplica positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas, se obtuvo como resultado desde la experiencia empírica, que se rechaza la cuarta hipótesis específica, debido a que el reglamento de supervisión y la Ley del Sinefa están

confundiendo la naturaleza jurídica de las medidas preventivas, ya que el mismo debería estar destinado para evitar daño al ambiente y no para evitar nuevos problemas ambientales futuros. Además, según lo corroborado en párrafos anteriores, tanto los administrados como la autoridad de supervisión incumplen sus roles; el primero, al momento de no ejecutar las medidas preventivas pese a su carácter de urgencia e inmediatez, corroborando que la regulación jurídica vigente no está cumpliendo su rol protector; el segundo, al momento de identificar el problema o futuro problema no actúa de forma inmediata o corrobora el cumplimiento en un plazo adecuado, permitiendo que el administrado asuma más tiempo de lo otorgado mediante las actas o resoluciones administrativas impuestas.

VI. CONCLUSIONES

- La fiscalización ambiental otorga instrumentos normativos y técnicos para promover el cumplimiento de las medidas preventivas, así como el respeto a un ambiente sano y equilibrado a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- Las medidas preventivas como obligación ambiental no son cumplidas en su mayoría por los administrados debido a los mecanismos de verificación o imposición de multas coercitivas que no son eficientes para salvaguardar el ambiente.
- La autoridad de supervisión de la Coordinación de Minería (CMIN) del OEFA no verifica oportunamente las medidas preventivas impuestas, pese a que son de aplicación inmediata y de carácter urgente, de dicha manera generándose perjuicios al ambiente o plazo mucho más holgados para que el administrado cumpla con su obligación ambiental.
- Las medidas preventivas impuestas por la autoridad de supervisión de las Coordinación de Minería (CMIN) del OEFA, son en su mayoría para evitar nuevos daños al ambiente y no en relación al principio de prevención, de dicha manera generando una tergiversación de su naturaleza jurídica y volviéndolo un símil de la medida correctiva que se impone en un procedimiento administrativo sancionador.
- La regulación jurídica nacional contempla la protección del ambiente desde un enfoque de derecho fundamental, así como a nivel reglamentario. La dificultad identificada es que no promueve adecuadamente el cumplimiento de las obligaciones,

identificándose en su mayoría desacatos o poco interés de los administrados en ejecutar las medidas preventivas, reduciendo de dicha manera el efecto de seguridad jurídica que deben contar dichos instrumentos normativos.

VII. RECOMENDACIONES

Establecidas las conclusiones de la presente tesis se recomienda:

- Que el OEFA cumpla con las recomendaciones indicadas por la OECD en su investigación denominada “Cumplimiento Regulatorio y Fiscalizaciones en el Sector Ambiental en el Perú”, publicación realizada en el año 2020; con fines de que se implementen instrumentos normativos y técnicos que incentiven adecuadamente la protección al ambiente.
- Que la redacción de las medidas preventivas sea estandarizada y congruente con los hechos identificados y no tengan características distintas, con fines de que aborden los problemas ambientales en similares condiciones y plazo razonables.
- A la Coordinación de Minería (CMIN) del OEFA contar con un plazo ideal para la verificación de las medidas preventivas, ya que debido a su naturaleza jurídica deben ser verificadas a través de una supervisión especial al vencer el plazo de cumplimiento de la obligación por el administrado.
- Al OEFA mejorar sus procedimientos internos de elaboración de resoluciones administrativas que imponen medidas preventivas, con fines de que sean impuestas en un plazo no mayor a 30 días calendario, de dicha manera promover un aplicación y solución inmediata del problema identificado. De igual forma, debe aplicar para la elaboración de los informes de supervisión que recomiendan PAS, medidas administrativas o multas coercitivas.

- Modificar la Ley del Sinefa como el reglamento de supervisión del OEFA, con fines de diferenciar las medidas preventivas de las medidas que buscan evitar nuevos daños al ambiente. En este último caso, podremos tomar en consideración la experiencia española que la diferencia de forma sustantiva y evita que sean confundidas con las medidas correctivas.

VIII. REFERENCIAS

- Aldana, M. (2014). Comentarios la potestad sancionadora en España. En I. Sanz. (Ed.), *El Derecho Administrativo Sancionador Ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú* (pp. 31-39). OEFA. <https://hdl.handle.net/20.500.12788/49>
- Andaluz, C. (2013). *Manual de Derecho Ambiental*. Editorial Iustitia.
- Andía, J. (2019). *Manual de Derecho Ambiental*. Ediciones “Arte y Pluma”.
- Amparo, G. (2012). La consagración de los derechos ambientales en las constituciones políticas de Colombia, Ecuador y Bolivia. En I. Páez. (Ed.), *Temas de derecho ambiental: Una mirada desde lo pública* (pp. 1-53). Universidad del Rosario. <https://editorial.urosario.edu.co/pageflip/acceso-abierto/temas-de-derecho-ambiental.pdf>
- Bermejo, J. (1998). La administración inspectora. *Revista de Administración Pública*, (147), p. 39-58. <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/17420.pdf>
- Carhuatocto, H. (2020). *El procedimiento Sancionador Ambiental*. Jurista Editores.
- Carreras, N. (2011). Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú. *Derecho PUCP*, (67), p. 487-508. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/3007>

Cierco, C. (2008). Las medidas preventivas de choque adoptadas por la Administración frente a los productos insalubres. *Revista de Administración Pública*, 175, p. 55-111.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2656581>

Clavijo, C. (2020). *Imposición de medidas preventivas ambientales por las autoridades de policía en Colombia*. [Tesis de posgrado, Universidad Jorge Tadeo Lozano].

Repositorio

Institucional

UTADEO.

<https://expeditiorepositorio.utadeo.edu.co/handle/20.500.12010/17256>

Cortes, M. & Ramírez, S. (2021). *Medidas preventivas para el cuidado del medio ambiente en el título IX del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 del 2016*. [Trabajo de investigación de pregrado, Universidad Cooperativa de

Colombia]. Repositorio Institucional UCC.

<https://repository.ucc.edu.co/handle/20.500.12494/33341>

Cuadra, M. (2014). Comentarios la potestad sancionadora en Colombia. En C. Montes. (Ed.), *El Derecho Administrativo Sancionador Ambiental: Experiencias en Colombia,*

España y Perú (pp. 74-77). OEFA. **<https://hdl.handle.net/20.500.12788/49>**

Expediente N.º 1206-2005-PA/TC-Loreto. (20 de abril de 2007). Tribunal Constitucional del

Perú. **<https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2007/01206-2005-AA.pdf>**

Foy, P. (2014). Aspectos jurídicos doctrinarios y normativos sobre la empresa minera sostenible. *Derecho & Sociedad*, (42), pp. 329-343.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12488>

Gómez-Apac, H. y Granados-Mandujano, M. (2015). El macroproceso de la fiscalización ambiental. *Revista de Derecho Administrativo*, (15), p. 75-95.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15171>

Gómez, H. (2017). *La fiscalización ambiental del OEFA: características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión*. [Trabajo de investigación de posgrado, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas]. Repositorio

Institucional UPC. <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/621638>

Gonzales, A. (2018). *Cumplimiento de la fiscalización ambiental y de seguridad a la pequeña minería y minería artesanal, por la Dirección Regional de Minería de Pasco, que permita determinar su efectividad de sus obligaciones*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional Daniel Alcides Carrión]. Repositorio Institucional UNDAC.

<http://repositorio.undac.edu.pe/handle/undac/667>

Gonzalez, M. (2018). *Evaluación integral del proceso de fiscalización ambiental realizado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental en el Perú*. [Trabajo de

investigación de pregrado, Universidad Nacional Agraria de La Molina]. Repositorio

Institucional

UNALM.

<http://repositorio.lamolina.edu.pe/handle/20.500.12996/3216>

Grandez-Barrón, P. y Gamio Aita, P. (2021). La fiscalización ambiental en el Perú: Situación actual y retos para su efectividad. *Revista de Derecho Administrativo*, (17), p. 298-319.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22176>

- Huamán, L. (2020). Infracción, sanción y otras instituciones jurídicas de Derecho administrativo no necesariamente emparentadas con el sancionador. *Revista Derecho & Sociedad*, 1(54), p. 187-204. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22415>
- Huapaya, M. (2014). Comentarios la potestad sancionadora en España. En I. Sanz. (Ed.), *El Derecho Administrativo Sancionador Ambiental: Experiencias en Colombia, España y Perú* (pp. 40-45). OEFA. <https://hdl.handle.net/20.500.12788/49>
- Huertas del Pino, L. (2009). Fiscalización ambiental de las actividades mineras: ¿Cuán urgente es la implementación del OEFA? *Revista de Derecho Administrativo*, (8), p. 99-107. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13987>
- Jara-Schnettler, J y Maturana-Miquel, C. (2009). Actas de fiscalización y debido procedimiento administrativo. *Revista de Derecho Administrativo (Santiago de Chile)*, 1(3), pp. 1-28. <https://es.slideshare.net/edgarmendozavelarde/actas-de-fiscalizacin-y-debido-procedimiento-administrativo-ok>
- Lock, S. (2017). *Las funciones de supervisión y fiscalización ambiental del OEFA como consecuencia de un derrame de hidrocarburos en el mar*. [Trabajo de investigación posgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Tesis PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10223>

Malagón, M. (2003). La ciencia de la policía y el derecho administrativo. *Revista Estudios Socio-jurídicos*, 1(6), pp. 174-210.

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-05792004000100006

Maraví, P. (2017). *Análisis de las medidas administrativas en la función fiscalizadora del OEFA en el sector minero*. [Trabajo de investigación de posgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Tesis PUCP.

<https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/10224>

Martínez, J. (2014). Las medidas preventivas en el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En H. Gómez. (Ed.), *La fiscalización ambiental en el Perú. Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA* (pp. 347-363). OEFA.

<https://repositorio.oefa.gob.pe/handle/20.500.12788/66>

Morón, J. (2010). Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. *Revista de Derecho Administrativo*, (9), pp. 135-157.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13710>

Morón, J. (2020). La regulación común de la actividad administrativa de fiscalización en el derecho peruano. *Derecho & Sociedad*, 1(54), pp. 17-43.

<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22404>

Olano, H. (2010). La policía administrativa. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología, 1(2)*, p. 106-116. <https://www.redalyc.org/pdf/5177/517751799009.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2014). *Bases de la fiscalización ambiental en el marco de la Red Sudamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental* (2^a ed.). Ministerio del Ambiente. <https://hdl.handle.net/20.500.12788/47>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2014). *El Régimen Común de Fiscalización Ambiental*. Ministerio del Ambiente. <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/el-r%C3%A9gimen-com%C3%BAn-de-fiscalizaci%C3%B3n-ambiental>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2016). *Principales criterios resolutivos adoptados en los procedimientos administrativos sancionadores del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)*. Ministerio del Ambiente. <http://siar.minam.gob.pe/lambayeque/documentos/principales-criterios-resolutivos-adoptados-procedimientos>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2016). *La vinculación y retroalimentación entre la certificación y la fiscalización ambiental*. Ministerio del Ambiente. <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/la-vinculacion-y-retroalimentacion-entre-la-certificacion-y-la-fiscalizacion-ambiental/>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2018). *Ampliando la mirada: Conociendo la Fiscalización Ambiental* (1ª ed.). Ministerio del Ambiente.
<https://hdl.handle.net/20.500.12788/46>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2019). *Guía de supervisores ambientales*. Ministerio del Ambiente.
<https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/guia-de-supervisores-ambientales/>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2020). *El abc de la fiscalización ambiental* (2ª ed.). Ministerio del Ambiente.
<https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/el-nuevo-abc-de-la-fiscalizacion-ambiental/>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (2020). *Fiscalización ambiental en tiempos de pandemia*. Ministerio del Ambiente.
<https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/fiscalizacion-ambiental-en-tiempos-de-pandemia/>

Ortiz, M. (2017). *Eficacia de las medidas preventivas en la normativa ambiental colombiana*. [Tesis de posgrado, Universidad La Gran Colombia]. Repositorio Institucional de UGC. **<https://repository.ugc.edu.co/handle/11396/3915>**

Páez-Páez, I. y Amparo-Rodríguez, G. (2013). Las medidas preventivas ambientales, una aproximación desde el derecho administrativo. *Revista Opinión Jurídica*, 12(23), p. 17-30. **<http://www.scielo.org.co/pdf/ojum/v12n23/v12n23a02.pdf>**

Panduro, K. (2019). *Relación de las medidas administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental con la deforestación en el distrito de Pinto Recodo, Provincia de Lamas, Región San Martín, 2018-2019*. [Tesis de pregrado, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSM. <https://repositorio.unsm.edu.pe/handle/11458/3610>

Ramírez, M. (2007). La sanción administrativa y su diferencia con otras medidas que imponen cargas a los administrados en el contexto español. *Revista de Derecho*, (27), pp. 272-292. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85102711>

Red Latinoamericana de Fiscalización y Cumplimiento Ambiental [Redlafica]. (2020). *Estrategias de promoción ambiental en los países miembros de la Redlafica*. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. <https://www.gob.pe/institucion/oefa/informes-publicaciones/1364196-estrategias-de-promocion-del-cumplimiento-ambiental-redlafica>

Salazar, P. (2019). *La conceptualización y aplicación de las medidas administrativas, específicamente las medidas preventivas, medidas correctivas y medidas cautelares, en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en el sector hidrocarburos en el año 2018*. [Trabajo de investigación de posgrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Tesis PUCP. <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/16330>

Solares, M. (2004). *La auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones

Jurídicas. <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1327-la-auditoria-superior-de-la-federacion-antecedentes-y-perspectiva-juridica>

Zegarra, D. (2016). La participación de los privados en la actividad de supervisión en el sector eléctrico peruano: Breve aproximación a su estudio. *THEMIS Revista de Derecho*, (69), pp. 123-131.
<https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/16755>

ANEXOS

ANEXO A
MATRIZ DE CONSISTENCIA

Título: “Fiscalización Ambiental en el Régimen General de Minería y el Cumplimiento de las Medidas Preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES	METODOLOGÍA
<p>Problema general</p> <p>¿Cómo se aplica la fiscalización ambiental en el régimen general de minería y en el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?</p>	<p>Objetivo general</p> <p>Determinar cómo se aplica la fiscalización ambiental en el régimen general de minería y en el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental 2019-2021.</p>	<p>Hipótesis general</p> <p>La fiscalización ambiental en el régimen general de minería se relaciona significativamente con el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.</p>	<p>Variable 1</p> <p>La fiscalización ambiental en el régimen general de minería</p>	<p>- Obligaciones ambientales</p> <p>- Supervisión ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Normas ambientales - Mandatos del OEFA - Instrumentos de gestión ambiental - Tipos de supervisión ambiental - Proceso de supervisión ambiental - Informes de supervisión ambiental 	<p>Tipo de investigación:</p> <p>Investigación aplicada.</p> <p>Nivel de investigación:</p> <p>Teórico – práctico.</p> <p>Diseño:</p> <p>No experimental de corte transversal.</p>
<p>Problemas específicos</p> <p>- ¿Cuáles son las obligaciones ambientales que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las</p>	<p>Objetivos específicos</p> <p>- Establecer cuáles son las obligaciones ambientales que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las</p>	<p>Hipótesis específicas</p> <p>- Las obligaciones ambientales se relacionan positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las</p>				

medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?	medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.	medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.				Método de investigación: Deductivo.
- ¿Cómo influye la supervisión ambiental a la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?	- Analizar cómo influye la supervisión ambiental a la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.	- La supervisión ambiental se relaciona positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.	Variable 2		- Mandatos de carácter particular - Medidas preventivas - Requerimientos de IGA	Unidad de análisis: Actos administrativos Población: 20 resoluciones administrativas y 13 actas de supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
- ¿Cuáles son las medidas administrativas que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en	- Establecer cuáles son las medidas administrativas que se relacionan con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las	- Las medidas administrativas se relacionan negativamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las	Cumplimiento de las medidas preventivas	- Medidas administrativas	- La constitución política del Perú - Ley General del Ambiente.	Muestra: Probabilística

<p>el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?</p>	<p>medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.</p>	<p>medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.</p>		<p>- Regulación jurídica</p>	<p>- Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental</p>	<p>Estadístico de prueba: Fichas de cotejo</p>
<p>- ¿Qué regulación jurídica se aplica para la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021?</p>	<p>- Revisar la regulación jurídica que se aplica en la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.</p>	<p>- La regulación jurídica que se aplica se relaciona positivamente con la fiscalización ambiental en el régimen general de minería para el cumplimiento de las medidas preventivas en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 2019-2021.</p>			<p>- Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental</p>	<p>Técnica: Revisión de resolución y actas a través de ficha de cotejo.</p> <p>Instrumentos: Ficha de cotejo</p>

ANEXO B

OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES

OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES			
VARIABLES	CONCEPTO DE VARIABLES	DIMENSIONES	INDICADORES
<p>V₁</p> <p>La fiscalización ambiental en el régimen general de minería</p>	<p>Es un conjunto de acciones o procesos que tienen como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados de los diversos sectores económicos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Obligaciones ambientales - Supervisión ambiental 	<ul style="list-style-type: none"> - Normas ambientales - Mandatos del OEFA - Instrumentos de gestión ambiental - Tipos de supervisión ambiental - Proceso de supervisión ambiental - Informes de supervisión ambiental
<p>V₂</p> <p>Cumplimiento de medidas preventivas</p>	<p>Mandatos de hacer o no hacer, de carácter inmediato o urgente, que se impone a un administrado ante un incumplimiento evidente y verificado por la autoridad supervisión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Medidas administrativas - Regulación jurídica 	<ul style="list-style-type: none"> - Mandatos de carácter particular - Medidas preventivas - Requerimientos de IGA - La constitución política del Perú - Ley General del Ambiente. - Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

ANEXO C

FORMATO DE FICHA DE COTEJO

Tabla 55

Ficha de Observación de la imposición de medidas preventivas

Bachiller: John Antony Torres Huaman Fuente: Archivo de la Coordinación de Minería de la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas.	Fecha de Observación: XX/XX/XXXX
	Estudio de caso N° X
	Resolución N° XXX-20XX-OEFA/DSEM
Línea de Investigación: Derecho Administrativo y Ambiental.	
Instrucciones: El bachiller registrará con una “X” el casillero que corresponda al observar el cumplimiento o incumplimiento de los indicadores de cada una de las dimensiones.	

DIMENSIONES / INDICADORES		Si Cumple	No Cumple	No Aplicado	OBSERVACIONES
Datos generales	1	N° de resolución			
	2	N° de expediente			
	3	Administrado			
	4	RUC			
	5	Unidad fiscalizable			
	6	Ubicación			
	7	Dirección y/o referencia			
	8	Actividad o función desarrollada			
	9	Etapa			
	10	Tipo de supervisión			
	11	Estado			

	12	Fecha de inicio y hora				
	13	Fecha de cierre y hora				
	14	Equipo GPS				
	15	Subsector				
	16	Materia				
	17	Sumilla				
	18	Fecha de elaboración				
	19	Fecha de notificación				
Decisión motivada	20	Fundamento de hecho				
	21	Fundamento de derecho				
	22	Detalle de las medidas preventivas				
Parte resolutive	23	Detalle de la obligación				
	24	Detalle de plazo de cumplimiento				
	25	Detalle de la forma y plazo de cumplimiento				
	26	Componentes supervisados				
	27	Muestreo ambiental				
	28	Observaciones del administrado				

	29	Requerimiento de información				
	30	Anexo				
	31	Suscrito por el administrado				
	32	Suscrito por el supervisor				
Plazo razonable	33	Plazo para el cumplimiento de la medida preventiva				
	34	Plazo para el cumplimiento de la condición previa.				
	35	Plazo para la acreditación de la medida preventiva				
Naturaleza jurídica	36	Carácter preventivo (Principio de prevención)				
	37	Inmediatez desde la supervisión.				
	38	Inminente peligro				
	39	Alto riesgo				
	40	Principio de razonabilidad				
	41	Principio de proporcionalidad				
	42	Principio de legalidad (Tipificación de la medida con carácter de prevención)				
43	Fuente de					

		contaminación				
	44	Principal componente afectado				
Verificación de la medida preventiva	45	La autoridad de supervisión verificó la medida preventiva en un plazo adecuado.				
	46	El administrado ejecutó acciones según la medida preventiva.				
Modificatorias	47	Con prórroga				
	48	Con variación				
	49	Con apelación				
	50	Con reconsideración				
	51	Cambio de titular				
Fin del procedimiento	52	Con informe de supervisión				
	53	Con multa coercitiva				
TOTAL						