

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Programa de Segunda Especialidad en Derecho administrativo

El principio de no autoincriminación en la determinación de  
responsabilidad administrativa: en relación a los  
instrumentos ambientales correctivos

Trabajo académico para optar el título de Segunda  
Especialidad en Derecho administrativo

**Autor:**

*Joaquin Patricio Espinoza Escobar*

**Asesor:**

*Lucio Andres Sánchez Povis*

Lima, 2024

## Informe de Similitud


Yo, LUCIO ANDRES SANCHEZ POVIS, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo Académico titulado “El principio de no autoincriminación en la determinación de responsabilidad administrativa: en relación a los instrumentos ambientales correctivos”, del autor(a) JOAQUIN PATRICIO ESPINOZA ESCOBAR, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 35%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 10/12/2024.

- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo Académico, y no se advierten indicios de plagio.

- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 11 de diciembre del 2024

<u>LUCIO ANDRES SANCHEZ POVIS</u>	
<u>DNI: 43460854</u>	 Firma:
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-2974-5597">https://orcid.org/0000-0002-2974-5597</a>	

## **RESUMEN**

El texto propone un análisis jurídico sobre el principio de no autoincriminación en el procedimiento sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), especialmente en los sectores de hidrocarburos y minería. El estudio explora las tensiones que pueden surgir cuando los administrados presentan información sobre sus actos, reconociendo infracciones como la falta de aprobación de un instrumento de gestión ambiental, bajo regímenes correctivos.

El trabajo se divide en la relación entre Derecho Administrativo y Derechos Fundamentales, para analizar cómo el principio de no autoincriminación se vincula a los derechos fundamentales y el poder sancionador de la Administración, destacando la importancia de garantizar el interés público y los bienes jurídicos protegidos por el ordenamiento jurídico. También se abordará el marco jurídico que regula las facultades del OEFA en los procedimientos sancionadores. Además de analizar los regímenes de Evaluación de Instrumentos de Gestión Ambiental Correctivos: Se examinarán los regímenes de adecuación en los sectores de hidrocarburos y minería, establecidos por los Decretos Supremos N° 013-2024-EM y N° 014-2024-EM, evaluando su justificación y efectividad en la protección ambiental sin vulnerar los derechos de los administrados.

Finalmente, el artículo concluirá con una reflexión sobre el principio de no autoincriminación y su impacto en los procedimientos sancionadores del OEFA, así como la pertinencia de la persecución de infracciones ambientales en el contexto de la adecuación.

### **Palabras clave**

Principio contra la autoincriminación, Derechos humanos, procedimiento administrativo sancionador

## **ABSTRACT**

The text proposes a legal analysis on the principle of no self-incrimination in the sanctioning procedure of the Environmental Evaluation and Control Agency (OEFA), especially in the hydrocarbon and mining sectors. The study explores the tensions that may arise when those administered present information on their acts, recognizing infractions such as the lack of approval of an environmental management instrument, under corrective regimes.

The work is divided into the relationship between Administrative Law and Fundamental Rights, to analyze how the principle of no self-incrimination is linked to fundamental rights and the sanctioning power of the Administration, highlighting the importance of guaranteeing the public interest and the legal assets protected by the legal system. The legal framework that regulates the powers of the OEFA in sanctioning procedures will also be addressed. In addition to analyzing the regimes of Evaluation of Corrective Environmental Management Instruments: the regimes of adequacy in the hydrocarbon and mining sectors, established by Supreme Decrees N° 013-2024-EM and N° 014-2024-EM, will be examined, evaluating their justification and effectiveness in the environmental protection without infringing the rights of those administered.

Lastly, the article will conclude with a reflection on the principle of no self-incrimination and its impact on the sanctioning procedures of the OEFA, as well as the relevance of the prosecution.

### **Keywords**

privilege against self-incrimination, human rights, administrative sanctioning procedure,

## **ÍNDICE**

### **Tabla de contenido**

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	3
<b>Sección I: Fundamento jurídico de la no autoincriminación en sede administrativa</b> .....	4
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	9

## INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se realizará el análisis jurídico del principio de no autoincriminación como garantía basada en los derechos fundamentales de los administrados en un procedimiento sancionador ante el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). En específico, el estudio abordará las tensiones que podrían generarse si se abrieran expedientes sancionadores contra los administrados de los sectores hidrocarburos y minería en función a la información que habrían presentado al sujetarse a los regímenes ambientales correctivos, es decir, reconociendo ante la autoridad un actuar contrario a la obligación de obtener la aprobación de un instrumento de gestión ambiental previamente a la modificación de sus componentes.

Para desarrollar el trabajo, en la primera sección partiremos por exponer de manera general la relación entre el principio bajo análisis con los derechos fundamentales, y su alcance en el poder punitivo de la Administración.

Para ello, recurriremos principalmente a pronunciamientos de tribunales internacionales y el Tribunal Constitucional peruano, lo que será complementado por estudios en materia penal y administrativista, en la medida que resulte pertinente.

Esta primera sección se dividirá en dos partes: en la primera parte se indicará la relación del Derecho administrativo con los derechos fundamentales, y las bases del poder sancionador, con el propósito de sustentar -como primera hipótesis- que las entidades públicas están llamadas a tutelar el interés público garantizando el principio de legalidad en línea con los bienes jurídicos que el ordenamiento reconoce y le ordena proteger en un contexto de bloque de constitucionalidad.

En la segunda, se expondrá el marco jurídico que regula los procedimientos sancionadores del OEFA a fin de demarcar las facultades legales con las que cuentan las instancias en el procedimiento sancionador, a fin de enmarcar el alcance de los alcances de los instrumentos internacionales en el procedimiento administrativo sancionador

En la segunda sección del artículo se expondrán los regímenes de evaluación de los instrumentos de gestión ambiental correctivos, o de adecuación, en los sectores de hidrocarburos y minería. Esto mediante dos acápite. El primero a

fin de conocer los términos en los que el legislador peruano plantea dichos regímenes, en específico los aprobados por el Decreto Supremo N° 013-2024-EM, en el sector hidrocarburos, y el Decreto Supremo N° 014-2024-EM, en el sector minería. El segundo acápite versará sobre la justificación de una política de adecuación en el contexto actual de la actividad hidrocarburífera y minera. Así, se discutirá la idoneidad de dichos mecanismos de regularización en la tutela de protección del medio ambiente.

Finalmente, se analizará la relación entre los procedimientos de evaluación de impactos ambientales, y de fiscalización de las obligaciones ambientales de los sectores analizados con el propósito de establecer el vínculo entre estas actividades frente al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Consecuentemente, se expondrán las conclusiones entorno a los fundamentos del principio de no autoincriminación, los alcances de estos en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el OEFA, la razón de ser de los regímenes de adecuación ambiental, y la pertinencia de la persecución de las infracciones administrativas declaradas en el expediente de evaluación del instrumento de gestión ambiental de adecuación.

## **Sección I: Fundamento jurídico de la no autoincriminación en sede administrativa**

### *1.1 Alcance de los derechos fundamentales y garantías de los administrados en los procedimientos sancionadores.*

A fin de contextualizar la relevancia de los derechos fundamentales de los administrados en el ámbito del derecho administrativo sancionador, debemos partir por señalar la concepción de este como una expresión de la potestad sancionadora del Estado, bajo una concepción del Estado unitario que reconoce la división de poderes, así como los límites que impone el ordenamiento a las autoridades

Al respecto, Gómez González (2023) señala:

En el Estado de derecho la policía pasa a ser una función estatal, asumida y desarrollada por determinada organización administrativa para la prevención/defensa (subsidiaria) de/frente a peligros para la seguridad o el orden público, sobre la base de habilitaciones generales o concretas y

medios de coacción regulados por ley formal, y cuya legalidad es revisable en sede contencioso administrativo (judicial).

El fundamento de esta evolución es claro. Sobre la base del dogma revolucionario de la libertad (opuesto a sumisión en el Estado absoluto ilustrado precedente) y de la consideración de la iniciativa individual como motor de la vida social, el Estado liberal de derecho se construye por y para la limitación del intervencionismo público al aseguramiento de las condiciones materiales, sobre las que reposa el libre desenvolvimiento de las fuerzas sociales. De ello se sigue que la justificación de la acción directa y la coacción estatales dependan de la existencia de un daño o peligro para el orden público. (p. 244)

En función a ello, la Administración, en cumplimiento de sus funciones, ejercerá aquellas potestades que son restrictivas de derechos siempre que dicho ejercicio impositivo respete los límites que el ordenamiento propio le impone. Esta limitación es coherente si se sigue la línea garantista que el texto constitucional recoge en su artículo 1: “La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.”, siendo que el interés general, al que se deben las decisiones de las entidades, no podrá imponerse de manera indiscriminada.

Sobre este particular (el interés general), Rodríguez-Arana Muñoz (2023) explica:

La prevalencia del interés general sobre el individual solo se produce cuando traiga causa del Ordenamiento jurídico, del Derecho objetivo dice Bandeira de Mello. Es decir, cuando media una atribución explícita o implícita del Ordenamiento jurídico. Escribo Ordenamiento jurídico y no norma jurídica legislativa porque la Administración, a mi juicio, está vinculada por la Ley y por el Derecho, esto es, por el Ordenamiento jurídico en su conjunto. Así, de esta manera, se evita la tiranía de la norma escrita y se da entrada a los principios generales del Derecho que, en materia de Derecho Administrativo son tan importantes que, por su concurso y colaboración, es posible devolver al interés general defectuosamente concretado, por ejemplo, por su ausencia de relación con los derechos de las personas, esa dimensión humana que tanto

precisa para ser lo que debe ser: el Derecho que regula racionalmente los asuntos generales con arreglo a la justicia. (pp. 30-31)

Así, tal como el ordenamiento exige a los administrados el cumplimiento de sus obligaciones, exige de las autoridades el respeto a aquellas garantías que los primeros tienen reconocidas, pues, perdería todo sentido si para la tutela de aquellos bienes jurídicos que poseen los administrados las autoridades podrían decidir sin habilitación legal cuándo generar limitaciones a los derechos, en virtud de la legitimación que encuentra el poder legislativo –y las entidades que reglamentan– en el reconocimiento democrático.

En el caso peruano se tiene que no existe una disposición constitucional directamente relacionada al régimen sancionador; sin embargo, por vía de interpretación, el Tribunal Constitucional ha reconocido el poder sancionador de la Administración, dando así validez a todo el desarrollo legal y reglamentario que habilitaba a las autoridades a imponer sanciones.

Así las cosas, aun cuando no se cuente con una habilitación constitucional para que las entidades puedan ejercer facultades sancionadoras y estas sean desarrolladas principalmente por el marco legal, las entidades podrán imponer castigos a los administrados en tanto las sanciones se ajusten al principio de legalidad. Dicho esto, debemos recordar que el bloque de constitucionalidad ordena que la Constitución y los tratados internacionales irradian a todo el ordenamiento, de manera tal que aun cuando la potestad sancionadora en el país se sustente principalmente en dispositivos de rango infraconstitucional, los estándares de aplicación se mantienen en virtud de la jerarquía normativa de los tratados y la constitución.

A mayor ahondamiento, la cuarta disposición final y transitoria de la Constitución vigente señala:

#### Interpretación de los derechos fundamentales

Cuarta.- Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.

En este sentido, en línea con Rubio Correa (1998), podemos afirmar que nuestra constitución reconoce que comparte jerarquía normativa con estos instrumentos

internacionales, pues los derechos deben entenderse en términos coherentes (p. 113).

En virtud a ello, para efectos de determinar los alcances de las disposiciones con rango constitucional en el control de la Administración pública, corresponde, de acuerdo al principio de legalidad<sup>1</sup>, señalar la legislación que habilita a las entidades de derecho público a considerar en sus decisiones normas constitucionales.

### *1.2 El deber legal de la autoridad de garantizar los derechos fundamentales en el PAS*

Tomando en cuenta el marco antes expuesto, es preciso traer a colación el debate respecto al control difuso en sede administrativa, esto, no a fin de volver a repasar los argumentos que sostienen su aplicabilidad o no en el sistema peruano, sino con el propósito de señalar que la discusión en torno a los alcances del principio de legalidad y la exigibilidad de los estándares constitucionales como normas en sede administrativa es de aun mayor sensibilidad, pues se trata del control sobre garantías y derechos de los administrados que poseen rango constitucional.

Al ser objeto del presente análisis el procedimiento sancionador seguido por el OEFA, es necesario remitirnos al reglamento interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que señala en el literal b) del artículo 8:

#### **Artículo 8.- Funciones de los/las vocales**

El/La vocal tiene las siguientes funciones:

(...)

b) Evaluar que en la tramitación de los procedimientos administrativos se hayan aplicado los principios, respetando (sic) los derechos y garantías previstos en la Constitución Política del Perú, las leyes y demás normas aplicables.

<sup>1</sup>

#### **Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

**1.1. Principio de legalidad.-** Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

Así, a pesar de no existir en el reglamento del procedimiento sancionador disposición alguna relacionada a la aplicación de las normas constitucionales, los vocales de la última instancia administrativa del procedimiento tienen como función la aplicación de las disposiciones constitucionales al momento de evaluar la resolución de un caso.

Con ello en mente, es adecuado afirmar que, sin perjuicio de lo establecido en la sentencia recaída en el expediente N° 4293-2012-PA/TC, en relación al control difuso de constitucionalidad, el reglamento propio del Tribunal de Fiscalización Ambiental permite la interpretación directa de la constitución por parte de sus miembros, sin que ello signifique que puedan inaplicar disposiciones legales por considerarlas contrarias a la constitución, mas sí el mandato de interpretar las normas en función a la constitución.

Entonces, si entendemos que el texto constitucional debe leerse en concordancia con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, por lo que cabe la posibilidad que los miembros del colegiado bajo comentario puedan declarar nulo un acto administrativo por contener un vicio en su fundamentación al contrariar un dispositivo internacional.

Al respecto, Hernández-Mendible (2022) sostiene que:

el vicio de inconventionalidad tiene virtud invalidante y constituye un vicio autónomo de los otros vicios que producen similar consecuencia jurídica, pero comparte con los vicios de nulidad absoluta, el hecho que no puede ser subsanado y que es imprescriptible, en virtud de que el acto administrativo viciado de inconventionalidad, supone un desconocimiento del bloque de convencionalidad, de constitucionalidad o de legalidad, conforme ha explicado la doctrina (Hernández-Mendible, 2020, p. 37). Este desconocimiento del Derecho de la Convencionalidad puede producirse por ignorancia de su existencia, errónea interpretación y aplicación del mismo, por negarle aplicación a una convención en vigor o aplicar una convención que no esté vigente, o por una grosera violación de los derechos humanos de determinadas personas. (p. 158)

De ello, consideramos que una interpretación que defienda la aplicación de la convencionalidad en sede administrativa es la única postura coherente con los bloques de constitucionalidad y convencionalidad que, a la luz de su jerarquía normativa sostienen su influencia en las normas de menor rango.

Ahora bien, en sentido contrario puede plantearse el argumento de que quien no puede lo más no puede lo menos; sin embargo, en nuestra opinión, no estamos ante escenarios equiparables. Así, a pesar que en ambos se ejerce el control sobre una decisión administrativa en virtud de una norma superior a la legal, en el caso del control de los convencionalidad, consideramos que no se busca inaplicar una norma debido a su disparidad con un tratado, como se realizaría mediante el control difuso, por el contrario, lo que se busca es controlar los términos en los que la decisión administrativa fue adoptada -presuntamente siguiendo el estándar convencional- a los criterios que las cortes internacionales puedan haber establecido.

En función a lo señalado, se puede afirmar que, en el entendido de un Estado de derecho que se sujeta a estándares internacionales y reconoce la sujeción de su ordenamiento legal al bloque de convencionalidad y de constitucionalidad, el marco legal debe estar adecuado en su configuración y aplicación a los estándares planteados por las normas de mayor jerarquía. En este sentido, por el principio de legalidad, las autoridades podrán controlar las decisiones en sede administrativa, ahí donde identifiquen que la decisión contravenga los estándares convencionales.

## **BIBLIOGRAFÍA**

Gómez González, R. (2023). *Potestad de policía: revisión histórica del concepto y su relación con el principio de subsidiariedad*. En J. L. Lara Ignacio & M. de la Riva (Dir.), *El principio de subsidiariedad y su impacto en el Derecho Administrativo*, pp. 241-262. Tirant Lo Blanch.

Hernández-Mendible, V. R. (2022). *El acto y el procedimiento administrativo en el estado Convencional*. En T. Zúñiga (Ed.) *Aportes al desarrollo del Derecho Administrativo en el Perú*, pp. 153-166. Círculo de Derecho Administrativo & Yachay Legal.

Perelló Doménech, I. (1994). *Derecho administrativo sancionador y jurisprudencia constitucional*. *Jueces para la democracia*, (22), 76-81.

Rodríguez-Arana Muñoz, J. (2023). *Interés general y Derecho Administrativo*. Revista de Derecho Administrativo - CDA, (22), 20-36.

Rubio Correa, M. (1998). La ubicación jerárquica de los tratados referentes a derechos humanos dentro de la Constitución peruana de 1993. *Pensamiento Constitucional*, 5(5), 99-13.

