

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



Programa de Segunda Especialidad en Derecho Administrativo

**El principio de culpabilidad y su problemática aplicación en los procedimientos
administrativos sancionadores seguidos por el Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA**

**Trabajo Académico para optar el título de Segunda Especialidad en Derecho
Administrativo**

AUTOR

Fiorella Estefania Reyna Morán

ASESOR:

Alejandro Martin Moscol Salinas

CÓDIGO DEL ALUMNO:

20111642

2020

Resumen

La emisión del Decreto Legislativo 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, representa un cambio relevante respecto a los principios aplicables a los procedimientos administrativos sancionadores, incluyéndose de forma literal al *principio de culpabilidad* por primera vez y con ello, la postura fehaciente de la Administración en favor del criterio de responsabilidad subjetivo. En ese contexto, el presente trabajo de académico tiene como fin analizar la aplicación de la responsabilidad objetiva, subjetiva y sus efectos. En razón de ello, en principio se delimita el marco teórico conceptual del principio de culpabilidad frente a la potestad sancionadora del Estado. Posteriormente, tomando en cuenta las particularidades del sector medioambiente y la labor del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA en el mismo, se realiza un análisis crítico de la problemática aplicación del criterio objetivo en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por dicha entidad y finalmente se mencionan algunos apuntes y recomendaciones apropiados a la cuestión. De ello, se determina que si bien la sanción administrativa conforma uno de los principales instrumentos del sector medioambiente para redireccionar el comportamiento de los administrados cuyas actividades posicionan en peligro al bien jurídico medio ambiente a través de la aplicación de la responsabilidad objetiva, no sólo no ha alcanzado el fin deseado sino que ha devenido en la emisión de resoluciones de una incongruente fundamentación. Así, la aplicación del criterio objetivo de la responsabilidad administrativa en el sector no justifica la afectación de principios constitucionalmente protegidos frente al *ius puniendi* del Estado.

INDICE

I. Introducción	1
II. El principio de culpabilidad en el marco del procedimiento administrativo sancionador: Marco teórico – Conceptual	2
<i>i. El principio de culpabilidad frente al ius puniendi del Estado</i>	2
<i>ii. Naturaleza del principio de culpabilidad</i>	4
<i>iii. El Régimen de responsabilidad administrativa: los criterios objetivo y subjetivo</i>	7
III. La problemática aplicación del criterio objetivo de responsabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA	9
<i>i. Situación actual de la aplicación de la responsabilidad administrativa en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores en el Perú</i>	9
<i>ii. El régimen de responsabilidad aplicado en el sector medio-ambiental presente en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el OEFA</i>	13
<i>iii. Apuntes finales y recomendaciones a la cuestión</i>	20
IV. Conclusiones	24
V. Bibliografía	25

I. Introducción

El principio de culpabilidad es aplicable a todo el Derecho punitivo del Estado y por tanto impone una garantía que ha de realizarse tanto en materia penal como sancionadora administrativa (Muñoz:322). Dicho principio, en el contexto de un procedimiento administrativo sancionador a nivel nacional ha presentado un particular desarrollo, aun en discusión por la doctrina y que, a consecuencia de ello, ha generado en los diferentes sectores en los que se evidencia directamente el *ius puniendi* del Estado, divergentes resultados.

Al respecto, con la emisión del Decreto Legislativo 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General), se aprecia un cambio relevante respecto a los principios aplicables al PAS, incluyéndose literalmente al *principio de culpabilidad* y con ello, la postura fehaciente de la Administración en favor del criterio de responsabilidad subjetivo.

En ese contexto, el presente trabajo de investigación tiene como fin analizar la aplicación de la responsabilidad administrativa, a partir del principio de culpabilidad en el marco de los PAS seguidos contra administrados en el sector medioambiente seguidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

Por lo cual, primero se desarrollará el marco teórico conceptual del principio de culpabilidad frente a la potestad sancionadora del Estado con el fin de delimitar su naturaleza y contenido de los criterios de la responsabilidad administrativa. Segundo, se realizará un análisis crítico de la problemática aplicación del criterio objetivo en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el OEFA, para finalmente mencionar algunos apuntes y recomendaciones apropiados a la cuestión con miras a ser de aporte a la discusión del principio de culpabilidad en el sector medioambiente.

II. El principio de culpabilidad en el marco del procedimiento administrativo sancionador: Marco teórico – Conceptual

i. El principio de culpabilidad frente al ius puniendi del Estado

El Estado despliega su poder en una variedad de formas, entre una de ellas se encuentra la actividad punitiva, la cual tiene el fin de establecer o conservar las condiciones necesarias para el correcto desenvolvimiento de la sociedad (Hurtado Pozo: 10).

La potestad sancionadora del Estado, en ese sentido, puede ser vista, aunque con características diferenciadoras, tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo. No obstante, ello, resulta necesario recordar que sea cual fuese el ámbito de despliegue de la potestad sancionadora de la Administración, ella es susceptible de generar afectaciones a derechos constitucionalmente protegidos de los administrados. Por lo cual, será necesaria la implementación de parámetros funcionales que sirvan de garantías limitadoras y oponibles a aquel.

Ante aquella potestad basta y de amplio alcance con la que cuenta la Administración Pública, el procedimiento administrativo sancionador (en adelante, el PAS) se muestra como aquel mecanismo por el cual, aquella logra alcanzar sus intereses y/o alinear el comportamiento de los administrados para lograr tal fin.

El PAS conforma, así el principal cauce de tutela de derechos fundamentales de aquellos administrados a los que se les imputa la comisión de una infracción administrativa. Asimismo, en tanto el PAS ofrece menos garantías que el proceso penal, lo que, en parte le es consustancial y resulta inevitable; ello no puede ser empleado como una autorización irrestricta que deje de lado garantías a los derechos de los administrados frente a la administración que subyacen en la constitución (Alarcón, 2007:39)

En esa línea, ya desarrollaba el Tribunal Constitucional peruano (en adelante, el TC) en su calidad de máximo intérprete de la constitución en numerosas sentencias, la importancia de las entidades de la administración pública de observar cabalmente los principios del PAS, toda vez que conforman la vía idónea que permite ofrecer al administrado un marco normativo de garantías esenciales a favor del respeto de los derechos fundamentales susceptibles de ser vulnerados con facilidad por el ius puniendi ilimitado del Estado.

Para ello, se han establecido una serie de parámetros aplicables no sólo al derecho sancionador del Estado, sino que, ellos cobran particular importancia en el ámbito administrativo sancionador, en tanto, conforman garantías adjetivas que, en el marco de un PAS establecen los límites de actuación de la potestad sancionadora de la Administración; los cuales son encontrados en los principios aplicables a la última:

Sobre el particular, es necesario precisar que los principios de culpabilidad, legalidad, tipicidad, entre otros, constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no sólo se aplican en el ámbito del derecho penal, sino también en el del derecho administrativo sancionador [...]¹.

Asimismo, la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), a través del tiempo, en sus diferentes versiones y modificaciones, en tanto instrumento normativo que contiene normas comunes para las actuaciones de la función administrativa del Estado, ha mantenido como eje central a los principios que rigen los procedimientos administrativos en general.

Sin perjuicio de ello, además se incluye un listado respecto de aquellos principios que tienen especial implicancia en el caso de los actos administrativos que conllevan como efecto principal una sanción, tal como suele suceder en el marco de un PAS.

¹ Sentencia del Tribunal Constitucional N° EXP. N.º 2050-2002-AA/TC, fundamento 8.

Así, el artículo 248 del Texto Único Ordenado de la LPAG aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2019-JUS, recoge en la actualidad los denominados principios de la potestad sancionadora de la administración pública, que aplicados de manera complementaria con aquellos descritos en el título preliminar, están conformados por: legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, tipicidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, causalidad, presunción de licitud, culpabilidad y non bis in ídem.

Si bien a efectos de la presente investigación se realizará un análisis enfocado en el principio de culpabilidad, resulta fundamental mencionar que, todos los señalados en el párrafo anterior han sido ampliamente desarrollados previamente en la doctrina y de igual manera, conforman la base argumentativa de las resoluciones emitidas por las diferentes entidades de la Administración Pública que cuentan con potestad sancionadora de acuerdo a la materia de estudio de cada sector.

ii. Naturaleza del principio de culpabilidad

En la evolución a nivel de la doctrina y del ordenamiento jurídico del principio de culpabilidad y su aplicación en el derecho administrativo sancionador, acercarse a una definición completa y funcional del mencionado, así como, de sus límites ha representado uno de los principales obstáculos en aquel proceso.

Cometida e identificada una infracción administrativa, la Administración acudirá inicialmente al ordenamiento jurídico específico con el fin de determinar la identidad de los sujetos sobre los cuales recaerá la sanción a aplicarse de ser el caso. Para ello, concordamos con Rebollo al mencionar que será necesario para la determinación de aquellos, el empleo de principios como el de personalidad de las sanciones, por el cual, sólo se podrá sancionar a alguien por lo que él ha hecho o por lo que él, debiendo hacerlo, no ha hecho (2015:3)².

² De igual manera, en BACA, Víctor (2019:317-318) se considera que el principio de culpabilidad se encuentra configurado principalmente por la personalidad de las penas, la imputabilidad por el hecho, reprochabilidad subjetiva y reprochabilidad objetiva.

Sin embargo, el principio de personalidad de las sanciones no será suficiente por sí mismo para poder imponer una sanción sobre el administrado y es que tal como coincide con Cano una gran mayoría de la doctrina, en tanto el principio de culpabilidad deriva directamente del concepto moderno de sanción con una raíz que aun principalmente constitucional, no debe ser excluido del derecho administrativo sancionador, ya que, impone límites al poder ilimitado del mismo (2011:198).

En una línea muy similar, para Gómez Tomillo, uno de los obstáculos al momento de definir el principio de culpabilidad se encuentra en la variabilidad en su naturaleza de ser aplicado a una persona física a serlo a una persona jurídica. No obstante, concuerda con la posición del Tribunal Constitucional español al mencionar que, el juicio de culpabilidad para las personas jurídicas no exenta a la Administración de analizar del mismo modo en que ocurre con las personas físicas, los factores individuales de la infracción, en tanto, constituyen requisito estructural del Estado de derecho. Así, el principio de culpabilidad se encontrará cercanamente ligado a un defecto en la estructura propia del ente colectivo de que se trate, pudiendo excluirse la responsabilidad sancionatoria cuando la misma acredite aquella es correctamente elaboradora con el fin de evitar los ilícitos administrativos (2017:68-81).

En el caso peruano, ya el TC mediante sentencia con expediente N° 01873-2009-PA/TC, realizaba los primeros esbozos respecto de las garantías del PAS³. Así, se menciona que, aunque con matices propios de la sede administrativa, se entiende:

(...)

c. Principio de culpabilidad, que establece que la acción sancionable debe ser imputada a título de dolo o culpa, lo que importa la prohibición de la responsabilidad objetiva; esto es, que solo se puede imponer una sanción si es que la conducta prohibida y su consecuencia están previstas legalmente.

(...)

³ Uno de los hitos en la evolución e introducción del principio de culpabilidad a la normativa nacional, a la vez se encuentra contenido en el criterio del TC detallado mediante Sentencia con Expediente 2050-2002-AA del año 2003 en el cual se precisa que “los principios de culpabilidad (...) constituyen principios básicos del derecho sancionador, que no solo se aplican en el ámbito del derecho penal sino también en el derecho administrativo sancionador”.

Si bien es cierto ello, el mencionado principio a nivel de la normativa nacional solo recientemente fue incluido de manera literal como principio rector de la potestad sancionadora de las entidades públicas como parte de los cambios normativos que tomaron lugar en el año 2016. Con la emisión del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica y añade contenido a diferentes artículos de la LPAG vigente en aquel momento, así como, derogaba la Ley N° 2906, Ley del Silencio Administrativo⁴.

Su aplicación, no obstante, se ha visto influenciada por los diferentes cambios normativos y variaciones interpretativas que se han materializado en el tiempo, lo cual, a pesar de contribuir al desarrollo legal del Derecho nacional, de igual manera han provocado que los diferentes entes públicos sancionadores emitan opiniones e incluso resoluciones sin una clara y consistente base.

Anterior a la actual regulación, sólo el Decreto Legislativo N° 1029 emitido en el año 2008 había sido capaz de resurgir la discusión en torno al principio de culpabilidad, así como el tratamiento que se le venía atribuyendo a través del derecho administrativo sancionador. Y es que, ante la falta de una específica y literal declaración de la posición que seguía el Estado en referencia a aquel principio, existía una inminente preferencia por parte de las diferentes entidades que conforman la Administración por considerar que en el marco de un PAS era innecesario e inaplicable el análisis de la existencia del dolo o culpa del administrado para la imposición de una sanción.

⁴ **Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa**

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
[...]

10. Culpabilidad.- La **responsabilidad administrativa es subjetiva**, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

[el énfasis es nuestro]

iii. El Régimen de responsabilidad administrativa: los criterios objetivo y subjetivo

Desarrollada ya la naturaleza del principio de culpabilidad frente al ius puniendi ilimitado del Estado en el marco de un PAS, resulta esencial analizar los dos tipos de responsabilidad administrativa contenidos en aquel que representan uno de los principales temas de discusión en la doctrina y compleja aplicación normativa.

Por un lado, para el criterio objetivo de la responsabilidad administrativa bastará el simple incumplimiento de una norma establecida para que se configure una infracción pasible de sanción. Siendo así, se prescinde de la constatación de la existencia del dolo o culpa del administrado al cometer una conducta determinada como ilícita por la Administración como medio para eximir su responsabilidad.

Es en aquella línea que, autores como Guzmán Napurí, consideran que a diferencia de lo que sucede en el ámbito penal, la responsabilidad administrativa es eminentemente objetiva. Con ello, será innecesario efectuar análisis alguno de la existencia de dolo o culpa justificando así además la problemática de la responsabilidad administrativa (2019:22).

Este criterio de responsabilidad es usualmente aplicado en el caso del sector medioambiental, en tanto, se considera la alta vulnerabilidad del bien jurídico constitucionalmente protegido, medio ambiente, justificación suficiente para preferir un criterio basado en el riesgo en vez del daño.

Así, por ejemplo, lo dispone el artículo 18 de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental respecto del tipo de responsabilidad administrativa con la que cuentan los administrados que realizan actividades con impacto en el medio ambiente:

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Por otro lado, se encuentra el criterio subjetivo de responsabilidad administrativa que aplica el principio de culpabilidad de manera amplia y plena, al considerar que una conducta sólo podrá ser sancionable siempre que se compruebe el administrado haya actuado bajo dolo o culpa convirtiendo aquella en ilícita y por lo tanto pasible de sanción.

En esa línea de razonamiento se encuentra Baca, al considerar que la administración cuando ejerce potestad sancionadora, impone un castigo lo que solo es justificable cuando el administrado tuvo la posibilidad de haber actuado, haciéndose por tanto merecedor a un juicio de reproche⁵

Y es que, para el mencionado autor, a diferencia del derecho penal en el cual la exigencia del dolo o al menos comportamiento culposo es necesario para la imposición de una pena, en el derecho administrativo la exigencia de la culpa en el marco de un PAS resulta esencial y suficiente, ello, en tanto:

Existirá culpa o negligencia cuando se produzca el resultado no querido por la norma o se realice la conducta generadora del riesgo pese a que el sujeto pudo y debió evitarlo, observando y cumpliendo una norma que imponía un deber de cuidado (2019:326)

En consecuencia, una conducta realizada por el administrado será pasible de ser considerada negligente por la Administración cuando no hubiese sido posible actuar de modo diferente. Asimismo, bastará comprobar que el riesgo prohibido se hubiera producido de cualquier modo⁶.

Por lo que, el criterio subjetivo no sólo se encontraría en línea con el dispositivo constitucional, sino que a la vez exigiría causas que fundamenten el reproche directo del infractor debido a que pudo actuar de manera distinta evitando la comisión de ilícitos administrativos (Rojas:115)

⁵ Baca, loc. cit.

⁶ Íbidem.

El hecho de que tal discusión aun presente una gran variedad de aristas a analizarse, ha provocado confusión en el legislador peruano y, por lo tanto, la emisión de normas tanto generales como sectoriales de aplicación contradictoria.

Como resultado, determinar los parámetros en los cuales tal flexibilización puede tomar lugar respecto al principio de culpabilidad, específicamente en el ámbito del derecho administrativo sancionador en el sector medio-ambiental, representa el objetivo de la presente investigación a analizarse en las siguientes páginas.

III. La problemática aplicación del criterio objetivo de responsabilidad en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA

i. Situación actual de la aplicación de la responsabilidad administrativa en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores en el Perú

De lo desarrollado en la primera parte, se entiende que el principio de culpabilidad en tanto límite del ius puniendi ilimitado del Estado, garantiza la protección de los derechos del administrado frente a este último, evitando la imposición de una sanción si es que el comportamiento del referido fue realizado dentro del marco de una conducta debidamente diligente. Por lo cual, el reproche dirigido al autor de una infracción administrativa solamente podrá tomar lugar si el administrado pudiendo haber actuado dentro del marco del cumplimiento normativo no lo realizó ya sea con dolo o culpa⁷.

En el caso peruano como ya hemos referido con anterioridad, el TC ha conformado uno de los principales impulsores al desarrollo del principio de culpabilidad, así, acierta el tribunal al mencionar en la Sentencia con expediente N° 2868-2004-AA/TC y en una variedad de similares que:

⁷ En dicha línea, GOMEZ TOMILLO (2008:389) manifestaba que para la imposición de una sanción y las consecuencias derivadas de un ilícito administrativo, no basta con que la infracción esté tipificada y sancionada, sino que será necesario que se aprecie en el sujeto infractor el elemento o categoría denominado 'culpabilidad'

Un límite a la potestad sancionatoria del Estado está representado por el principio de culpabilidad. Desde este punto de vista, la sanción, penal o disciplinaria, solo puede sustentarse en la comprobación de responsabilidad subjetiva del agente infractor de un bien jurídico. En ese sentido, no es constitucionalmente aceptable que una persona sea sancionada por un acto o una omisión de un deber jurídico que no le sea imputable⁸ [El énfasis es nuestro].

Frente a ello, llama la atención la modificación realizada a la LPAG a través del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, ya que, se deslinda de la inminente posición tomada por la Administración hasta aquel momento que basada principalmente en el principio de causalidad no sólo no veía necesario la existencia de dolo o culpa sino que requería la verificación de la ruptura del nexo causal para que el administrado pudiese deslindarse de responsabilidad.

Así, se especifica que la responsabilidad administrativa será considerada a partir de dicho momento, como una basada principalmente en un criterio subjetivo. Con ello, sólo aquellos actuantes de los administrados que calcen en un tipo infractor previamente determinado, antijurídico y culpable serán pasibles de soportar la imposición de sanciones administrativas.

No obstante, el referido artículo 230, en la actualidad 248 de la LPAG, añade una excepción particular. Así, si bien es cierto la responsabilidad administrativa es fundamentalmente subjetiva, queda en manos del legislador determinar de considerarlo necesario a través de una ley o decreto legislativo que, en un sector específico se aplique un criterio de responsabilidad objetiva debido a la particularidad de aquel para que sea tal.

Ya Muñoz comentaba dicho escenario desde una crítica al sistema normativo español, al mencionar que el referido principio se proyectará en la fase de la determinación de la existencia de una infracción, así como, en la aplicación de la sanción correspondiente, pero principalmente afecta al propio legislador, a quien vincula en el

⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional con expediente N° 2868-2004-AA/TC, fundamento 21.

sentido de que será inconstitucional una norma que prescindiera del requisito de culpabilidad (2015:323).

Si bien, a partir de dicha modificación el Estado declara con firmeza que la responsabilidad administrativa ha de ser principalmente subjetiva y que, por lo tanto, la aplicación del criterio objetivo ha de ser considerado cómo la excepción dadas las circunstancias particulares de un sector; en la actualidad el número de normativas sectoriales que mencionan al último como la regla a aplicar sobrepasa masivamente al primero.

Tal como lo menciona Maravi, la referida excepción a la aplicación de la responsabilidad subjetiva no ha hecho más que poner en evidencia como se ha aprovechado el período de delegación de facultades para emitir decretos legislativos que disponen la responsabilidad objetiva en una variedad de sectores y en otros casos introducir un sistema mixto de esta última tanto en su vertiente objetiva como subjetiva (2017:93).

Un claro ejemplo de lo mencionado, se encuentra en materia de contrataciones del Estado, a través del Decreto Legislativo N° 1341 que modifica la Ley N° 30225 Ley de Contrataciones del Estado y determina que la responsabilidad derivada de infracciones previstas en dicho cuerpo normativo es principalmente objetiva salvo en los casos en que el tipo infractor admita la posibilidad de justificar la conducta. Un caso similar ocurre con el Decreto Legislativo N° 1309 que buscaba simplificar los procedimientos administrativos seguidos por el INDECOPI y permite que en temas de propiedad industrial, competencia desleal y derechos de autor la responsabilidad de los administrados sea objetiva.

Ante lo dicho, es innegable que la configuración descrita por la modificación de la LPAG más allá de cumplir con un rol garantista y protectora de bienes jurídicamente protegidos, ha ocasionado la apertura de una vía alterna de escape a la responsabilidad subjetiva. Así, con el expansivo uso de la excepción sobre la regla tomando como fundamento las particularidades de la gran mayoría de sectores, solo se ha acabado vaciando de contenido el principio de culpabilidad.

Uno de los sectores en los cuales se puede ver claramente la problemática de dicha disyuntiva es el sector medio-ambiental, en el cual las sanciones administrativas constituyen uno de los principales instrumentos con los que cuenta la normativa sectorial para salvaguardar la integridad del bien jurídico constitucionalmente protegido, medio ambiente.

Así, por ejemplo, se tienen normas como la Ley General del Ambiente, la cual específicamente menciona que para la aplicación de la norma especial se entenderá que la responsabilidad administrativa referida a asuntos medioambientales será siempre objetiva.

Por lo cual, acierta Alarcón al afirmar que la clave que dará luces ante la problemática desarrollada hasta el momento, se encuentra no en rechazar la flexibilización de las garantías con las que cuenta el administrado sino de saber en qué aspectos y medida es posible ello. Sin embargo, es fundamental recordar que existen límites infranqueables que dicha flexibilización de las garantías ha de respetar (Alarcón, 44-45). Es sobre este punto en particular que se desarrollarán las siguientes secciones con especial enfoque en la aplicación del principio de culpabilidad en el sector medio-ambiental a través de los PAS seguidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

ii. El régimen de responsabilidad aplicado en el sector medio-ambiental presente en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el OEFA

Como se ha desarrollado en la sección anterior, la potestad sancionadora de la Administración Pública permite que ella intervenga y afecte de maneras diversas la esfera jurídica de los administrados como efecto directo por la comisión de una infracción contenida en el ordenamiento jurídico. El poder de aquella, así como los principios desarrollados previamente y las garantías con las que cuenta el administrado dentro de los PAS en el sector ambiente se encuentra a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno adscrito al Ministerio del Ambiente el cual tiene entre sus funciones la fiscalización, supervisión, evaluación, control, sanción y aplicación de incentivos en materia ambiental sobre las actividades productivas a su cargo.

En tanto ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA, regido mediante Ley 29325 asimismo, busca asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental, a través de acciones de fiscalización y ejecución la potestad sancionadora que posee en los sectores de mediana y gran minería, hidrocarburos, electricidad, pesquería e industria, tal fuese el caso.

Con el fin de alcanzar dichos objetivos, el OEFA cuenta con una serie de instrumentos y medidas específicas para alinear los comportamientos de sus administrados y así velar por actividades económicas que puedan ser sostenibles en el tiempo respecto de su impacto en el medio ambiente.

Dicha potestad atribuida al OEFA lo habilita a imponer sanciones a sus administrados siendo así posible que el sujeto pasivo deba soportar las consecuencias de dicho poder, que podrían no ser ventajosas, y que incluso no podrían evitarse (Guzmán, 2014:115).

En tanto procedimiento administrativo sancionador especial, dicho organismo posee entre sus facultades cuando la situación lo amerite, la posibilidad de iniciar PAS en contra de sus administrados ante el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales y disposiciones sectoriales que sitúen en una posición vulnerabilidad al medio ambiente. Por lo cual, resulta fundamental que el órgano fiscalizador y el órgano sancionador en segunda y última instancia administrativa, es decir, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos y el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, el TFA) respectivamente; alineen su labor sancionadora a lo establecidos en la LPAG, normas sectoriales y en especial a las garantías propias del procedimiento.

Y es que, es indiscutible los efectos que pueden generar desmedros significativos al medio ambiente en la vida de las personas, por ello, el derecho ambiental moderno ha buscado establecer e implementar sistemas normativos que permitan y faciliten la preservación del medio ambiente y como consecuencia, generar el bienestar social.

A nivel nacional, el derecho al ambiente se encuentra recogido en el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política de 1993, aunque no de manera expresa, como parte de los derechos esenciales de las personas:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

La preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de establecer y adoptar medidas que le permitan desarrollarse bajo parámetros preventivos y así evitar o reparar los daños que sus actividades causen o puedan potencialmente ocasionar contra el medio ambiente. Por lo cual, para que el derecho inherente de toda persona a disfrutar de un medio ambiente adecuado se vea tutelado, los particulares han de realizar actividades económicas que se encuentren en equilibrio con los parámetros medioambientales establecidos por el Estado, así como, los principios propios del Derecho Ambiental.

Es por ello que, una gran parte de la doctrina especializada considera que las sanciones administrativas en el sector en discusión, así como, el efecto represivo de aquellas no sólo ejerce un papel esencial al garantizar el cumplimiento de las normas ambientales, sino que conforman uno de los pilares que destacan la función preventiva y disuaden a sus administrados de realizar acciones que puedan ser consideradas como infracciones administrativas pasibles de sanción (Lozano, 2009:490).

Aunque en desacuerdo con Lozano en parte, debemos mencionar que la protección del medio ambiente suele ser uno de los más complejos desafíos de la regulación, debido a la usual resistencia que presentan los administrados frente al cumplimiento de las normas aplicables y la incidencia que ellas tienen en su esfera económica. Por lo cual, la imposición de medidas represivas suele ser considerada por la doctrina como la vía más efectiva para la protección del bien jurídico medio ambiente. Tan sólo en el primer semestre del año 2020, el OEFA reportaba que un 82% de las resoluciones subdirectoriales emitidas iniciaron un PAS, 61% de sus resoluciones directorales finales en primera instancia determinaron responsabilidad administrativa y aproximadamente el 54% de resoluciones emitidas por el TFA, confirmaron conductas infractoras⁹.

Además, la labor asignada al OEFA, será realizada a través de la aplicación de principios rectores de especial aplicación al derecho ambiental, los cuales servirán de guía para proteger el derecho a un ambiente sano y equilibrado, siendo uno de los más resaltantes el principio de prevención. Dicho principio contempla, no sólo las acciones dirigidas a evitar o mitigar un riesgo cierto y conocido contra el ambiente o la salud, sino que, cuando ello no sea posible, obliga a implementar las medidas de recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan (Verna 2012:91).

No obstante, ello, cada una de las acciones que realizan los administrados en general son pasivos de causar efectos negativos en el medio ambiente y ha correspondido al legislador determinar cuáles de dichos riesgos son permitidos y en qué medida.

⁹ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA (2020), OEFA en cifras I Trimestre. Reporte Estadístico. Pp. 32-35. Consulta: 23 de noviembre de 2020. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=37994

Es en ese contexto que concordamos con Fernández al mencionar que en el sector medio-ambiental lo que en verdad se sanciona es la puesta en peligro del bien constitucionalmente protegido medio ambiente y no la producción del daño en sí. Es en dicho modelo basado en el riesgo del bien jurídico que se introduce la aplicación de la responsabilidad objetiva en tanto ella permite que no sea exigible los diferentes elementos que componen el dolo o la culpa para que una conducta no solo sea considerada como infracción administrativa, sino que, sea suficiente la mera inobservancia de la norma para la imposición de una sanción. Por ello, el efecto negativo al que refiere el daño ambiental podrá no ser inmediato y actual, en cambio bastará que aquel sea considerado potencial y futuro (Sánchez, 2010:279)

En concordancia con dicha línea de pensamiento es que, la Ley N° 29325 Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental dispone respecto del criterio de responsabilidad administrativa aplicable a los PAS llevados por el OEFA, lo siguiente:

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Asimismo, la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente tanto en el artículo IX del título preliminar referente al principio de responsabilidad ambiental como en el artículo 144 mencionan que, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, es siempre objetiva salvo en los supuestos no contenidos en el referido artículo¹⁰.

¹⁰ Artículo 145.- De la responsabilidad subjetiva

La responsabilidad en los casos no considerados en el artículo anterior es subjetiva. Esta responsabilidad sólo obliga al agente a asumir los costos derivados de una justa y equitativa indemnización y los de restauración del ambiente afectado en caso de mediar dolo o culpa. El descargo por falta de dolo o culpa corresponde al agente.

De lo desarrollado líneas arriba, entonces se entiende que en el sector medio-ambiental, la responsabilidad administrativa es de carácter objetivo. Ello ya que, el legislador ha considerado que, en tanto, el derecho al medio ambiente sano conforma un derecho constitucionalmente protegido con similar rango al de las garantías frente al ius puniendi del Estado, era adecuado adoptar un nivel de protección más alto requerido por la naturaleza del mismo.

A pesar de lo mencionado, vale notar que la intencionalidad del administrado en estos casos a pesar de no haber sido considerado al momento de determinar la existencia de responsabilidad propiamente dicha en el PAS, si toma lugar con frecuencia en lo que respecta a la graduación de la sanción y aún dicho caso existía una predisposición a favor del carácter objetivo de responsabilidad administrativa (Baca, 2010:1)

Es por ello que, mediante la emisión de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/CD y posteriormente modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD, el OEFA ha intentado subsanar dicha problemática sin dejar de lado la posición que mantienen hasta la actualidad respecto a la aplicación de la responsabilidad objetiva en el sector al establecer la *Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones*¹¹.

Ella, se encuentra conformada por una serie de factores que buscan permitirle al órgano sancionador del OEFA determinar la posibilidad de aplicar factores agravantes y atenuantes al realizar la graduación de sanciones y así evitar la vulneración del principio de predictibilidad y razonabilidad mencionados en la LPAG (Cuadro 1).

No obstante, tal como se puede apreciar al final del anexo que lo conforma, el factor 7 se encuentra conformado por el análisis de la intencionalidad en la conducta del infractor, la cual cuenta con una calificación de +72% de impacto en la atenuación de la sanción siempre y cuando se acredite o verifique la intencionalidad.

¹¹ Véase documento original y modificatorias en el portal institucional del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.
<https://www.oefa.gob.pe/metodologia-para-el-calculo-de-las-multas-base-y-la-aplicacion-de-los-factores-agravantes-y-atenuantes-a-utilizar-en-la-graduacion-de-sanciones/ocac02/>

ANEXO

TABLA N° 3		
ÍTEM	CRITERIOS	CALIFICACIÓN
13.	ASPECTOS AMBIENTALES O FUENTES DE CONTAMINACIÓN: efluentes, residuos sólidos, emisiones atmosféricas, ruido, radiaciones no ionizantes u otras	
	El impacto involucra un (01) aspecto ambiental o fuente de contaminación.	+6%
	El impacto involucra dos (02) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+12%
	El impacto involucra tres (03) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+18%
	El impacto involucra cuatro (04) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+24%
	El impacto involucra cinco (05) aspectos ambientales o fuentes de contaminación.	+30%
14.	REINCIDENCIA EN LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN	
	Por la comisión de actos u omisiones que constituyan la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sanciona la primera infracción.	+20%
15.	CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA	
	El administrado subsana el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa de manera voluntaria, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador.	Eximente
	El administrado, a requerimiento de la autoridad, corrige el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, calificada como incumplimiento leve, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Dicha corrección debe estar adecuadamente acreditada.	Eximente
	El administrado, a requerimiento de la autoridad, corrige el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, calificada como incumplimiento trascendente, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Dicha corrección debe estar adecuadamente acreditada.	-40%
	El administrado, a requerimiento de la autoridad, corrige el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, luego del inicio del procedimiento administrativo sancionador, antes de la resolución final de primera instancia. Dicha corrección debe estar adecuadamente acreditada.	-20%
16.	ADOPCIÓN DE LAS MEDIDAS NECESARIAS PARA REVERTIR LAS CONSECUENCIAS DE LA CONDUCTA INFRACTORA	
	No ejecutó ninguna medida.	+30%
	Ejecutó medidas tardías.	+20%
	Ejecutó medidas parciales.	+10%
	Ejecutó medidas necesarias e inmediatas para remediar los efectos de la conducta infractora.	-10%
17.	INTENCIONALIDAD EN LA CONDUCTA DEL INFRACTOR:	
	Cuando se acredita o verifica la intencionalidad.	+72%

(Cuadro 1)¹²

Esta problemática es posible de apreciar con mayor frecuencia en las resoluciones emitidas por los órganos sancionadores del OEFA en el sector minería, hidrocarburos y pesca, los cuales, a la vez, conforman el 16.90% y 44.13% del total de resoluciones subdirectoriales que determinaron responsabilidad del administrado¹³, así como el 64.57% de las resoluciones de sanción confirmadas por el TFA tan sólo en el primer trimestre del presente año.

¹² Tabla de valores correspondiente al Anexo de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/PCD que modifica la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

¹³ ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL – OEFA (2020), OEFA en cifras I Trimestre. Reporte Estadístico. Pp. 32-40. Consulta: 23 de noviembre de 2020. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=37994

Por lo que, la modificación introducida a la LPAG con el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS respecto al principio de culpabilidad y la excepción al criterio subjetivo de responsabilidad administrativa en vez de ser un conducto de protección del derecho al medio ambiente ha provocado la emisión de resoluciones con fundamentación incongruente en el sector. Con ello, además el actuar de la Administración en el sector, materializado a través de las resoluciones emitidas por el OEFA ha perdido la predictibilidad necesaria para que el administrado se encuentre en la posibilidad de construir una defensa adecuada y en concordancia con el derecho de defensa con el que cuenta ante el inicio de un PAS.

En ese sentido, seguimos la posición de Cano quién menciona la imposibilidad de prescindir del análisis del dolo y de la culpa en los PAS, salvo que se quiera utilizar como un instrumento que en vez de función punitiva tenga una finalidad meramente recaudatoria. Así quien obra en fiel cumplimiento de las normas establecidas no puede ni debe ser sancionado ya que, no ha generado riesgos prohibidos ni tipificados como infracciones administrativas (2009:94).

Asimismo, otro de los problemas que adoptar la responsabilidad objetiva ha ocasionado de manera complementaria se puede visualizar en los obstáculos y paralización indirecta sobre el desarrollo de conceptos jurídicos que ameritan ser dotados de contenido por el OEFA como organismo especializado del sector, ese es el caso del *daño ambiental*.

El daño ambiental de acuerdo con Wieland se puede definir como a la pérdida, disminución o menoscabo en uno o más de los componentes del ambiente, por lo que, el ordenamiento jurídico buscará implementar mecanismos de protección tanto administrativas, penales y/o civiles (2017:237)

No obstante, lo mencionado, a nivel sectorial, el hecho de que en los PAS no se requiera el análisis de la responsabilidad subjetiva y por lo tanto, la administración no tenga la obligación de probar la existencia de daño ambiental, ha provocado que el OEFA a la vez evite dotar de contenido o pronunciarse respecto a lo que la institución entiende por tal.

Así, se deja abierta la posibilidad de que sea el mismo organismo el que pueda calzar sin límites todo tipo de comportamientos bajo la nomenclatura de *daño ambiental*.

En el último apartado de la presente sección se desarrollarán brevemente algunas vistas y recomendaciones que consideramos importantes y que pueden ser útiles en la evolución de la aplicación del principio de culpabilidad en el sector medio-ambiental con el fin de reafirmar nuestra posición respecto a la obligatoriedad del análisis de la responsabilidad subjetiva en el marco de un PAS sin que ello implique una visión menos protectora del derecho al medio ambiente saludable.

iii. Apuntes finales y recomendaciones a la cuestión

En torno al tema de análisis, frente al cuestionamiento de si la aplicación de la responsabilidad subjetiva posiciona al bien jurídico medio ambiente en una situación de alta vulnerabilidad y desprotección frente a un administrado que en líneas generales tiende a resistirse a adecuar su comportamiento a las normas medioambientales, podemos afirmar que tal no es el caso.

A través de los años y del desarrollo del derecho ambiental tanto a nivel internacional como nacional se ha dependido del ius puniendi del estado exclusivamente, ya sea en su esfera administrativa, penal y/o civil, así como, a su efecto represor como la principal forma de protección al ambiente. Ya que, con ello se entiende se podría redirigir el comportamiento de los administrados y en consecuencia disminuir el riesgo de un daño potencialmente irreparable para el medio ambiente.

No obstante, en el camino evolutivo de dicha rama y dada las características y avances sociales, tecnológicos y económicos de las últimas décadas considero que, si bien la sanción administrativa siempre será uno de los principales instrumentos de protección al bien jurídico medio ambiente, dado el progreso en diferentes sectores económicos y tecnológicos ya no resulta suficiente para generar los efectos deseados a cabalidad.

La implementación del criterio objetivo de responsabilidad, por otro lado, se encuentra basado en la compleja configuración que tiene el medio ambiente como bien jurídico protegido. Ya sea partiendo de una posición principalmente antropogénica o ecocentrista¹⁴ respecto al medio ambiente como bien jurídico, es innegable que se necesita de ambas posturas y un equilibrio entre ellas con el fin de encontrar aquel medio ideal para una real protección de aquel. Es en aquella línea en la cual, la doctrina nacional en general considera que el criterio de responsabilidad objetiva es el más propicio, aún más frente a la actividad realizada por administrados que implican altos riesgos como lo son las industrias extractivas y/o productivas.

Sin embargo, concordamos con Grandez y Gamio al mencionar que, una de las razones por las cuales en el camino a la evolución del derecho ambiental nacional y su regulación es aun compleja se debe a que, en la práctica en el Perú se ha normalizado el incorrecto tratamiento de la responsabilidad ambiental. No cabe duda que, aun en la actualidad tal como se puede evidenciar a través de las múltiples resoluciones emitidas por el OEFA, se acude a uno de los regímenes tradicionales como lo es la responsabilidad administrativa confundiendo la finalidad de esta última con la de la responsabilidad ambiental propiamente dicha.

Tal como se ha desarrollado en las secciones anteriores, la sanción administrativa conforma la representación del ius puniendi del Estado por excelencia en el sector y de igual manera, su efecto represor es considerado clave para la inhibición y redirección del comportamiento de los administrados en el sector medio ambiente. No obstante, es ahí justamente en donde se encuentra el error del tratamiento respecto a la responsabilidad ambiental. Y es que, a diferencia de la finalidad sancionadora que tiene la sanción administrativa, la responsabilidad ambiental tiene una principalmente correctiva, en busca de la reparación del daño ambiental ocasionado en el medio ambiente que potencialmente genere efectos adversos en la salud del colectivo (Grandez y Gamio: 312).

¹⁴ OCHOA F., Alejandro (2014) desarrolla más a fondo la complejidad de la visión antropocentrista frente a la ecocentrista del bien jurídico medio ambiente y la necesidad de un punto medio balanceado para una correcta protección de aquel.

En ese sentido, el daño ambiental no necesariamente se configurará cuando se contraviene una norma jurídica sino es posible encontrar la existencia de aquel producido a raíz de un acto que no se encuentra prohibido o restringido por el ordenamiento (Sánchez: 277). Por lo que, existirán supuestos en los cuales, bastará la aplicación de medidas correctivas que puedan atender a la restitución del medio ambiente sin que ello implique la comisión de una infracción pasible de sanción administrativa. Asimismo, existirán casos en los cuales, sólo mediarán la imposición de sanción con efectos disuasorios de la conducta sin que ello implique la imposición de medidas correctivas frente a la inexistencia de menoscabo material en el medio ambiente.

Además, consideramos es importante notar que el problema de la implementación de la responsabilidad subjetiva no yace exactamente en el modelo de la responsabilidad ni en el análisis mismo que conlleva el dolo o la culpa y si en como hace evidente las falencias de la tipificación de las conductas infractoras, así como en terminología especializada

Uno de los argumentos de la postura que aboga por la implementación de la responsabilidad objetiva en el sector menciona que de no aplicarse este criterio se corre el riesgo de desproteger a los bienes jurídicos. No obstante, debe recordarse que en la protección de bienes jurídicos, la primera línea de protección se encuentra en el legislador quien ha de determinar las conductas que pueden ir en contra del bien jurídico y su integridad, así como a través de la regulación propia del sector determinar los parámetros más específicos del tipo infractor.

Dicho vacío, ha provocado que la Administración se niegue incluso en el sector ambiente a especificar que entiende por determinados términos como lo es el de daño ambiental o al menos otorgarle parámetros de entendimiento pudiendo ser todo tipo de comportamiento del administrado considerado como daño ambiental que bajo la lupa de la responsabilidad objetiva acarrea sanción administrativa.

Ante situaciones determinantes como los altos costos y especialización del sector que acompañada de la asimetría de la información, no es de extrañar que la Administración se encuentre en evidente desventaja frente al administrado. Razón por la cual,

consideramos una de las técnicas jurídicas que se condice con la aplicación de la responsabilidad subjetiva y que merecerá la apertura y consideración de su aplicación en el ordenamiento nacional es la inversión de la carga de la prueba¹⁵. Ella, no implicará que la administración para efectos el inicio de PAS se libere de la obligación de contar con indicios suficientes de la existencia de una infracción, y si podrá ser de mano de las sanciones administrativas parte de la política medioambiental frente al administrado quien verá la necesidad de redirigir su comportamiento con el fin de generar una correcta defensa de sus intereses ante una posible sanción administrativa.

Por lo cual, al no depender exclusivamente de la sanción administrativa a través del uso de la responsabilidad subjetiva si es posible proteger el medio ambiente haciendo innecesario recurrir a la responsabilidad objetiva para ello.



¹⁵ En esa línea se desarrolla más a fondo en CRESPO CAMPOS, Tomás (2008). “La responsabilidad objetiva por daños ambientales y la inversión de la carga de la prueba en la nueva constitución”. *Letras verdes*. Consulta: 29 de septiembre de 2020.

IV. Conclusiones

De acuerdo a lo analizado a través de las diferentes secciones del presente trabajo académico respecto al principio de culpabilidad en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos por el OEFA, se concluye que:

- La sanción administrativa a pesar de ser uno de los principales instrumentos con los que se cuenta el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental no debe ser considerada como la única con poder efectivo para la protección del bien jurídico medio ambiente. En ese sentido, no se puede concluir que la aplicación de la responsabilidad subjetiva posiciona al bien jurídico medio ambiente en una situación de más alta vulnerabilidad y desprotección frente a un administrado en comparación con la responsabilidad objetiva.
- A pesar de que la implementación del criterio objetivo de responsabilidad en el sector en discusión, se encuentra basado en la compleja configuración que tiene el medio ambiente como bien jurídico protegido, dado el progreso en diferentes sectores económicos y tecnológicos, la imposición de sanciones bajo dicho criterio de responsabilidad ya no resulta suficiente para redireccionar el comportamiento de los administrados. De acuerdo a los índices de reincidencia y sanciones impuestas no se puede concluir que las sanciones han logrado por sí solas redireccionar el comportamiento de los administrados disminuyendo el índice de infracciones cometidas. Sólo ha sido una medida de contención.
- En el Perú se ha normalizado el incorrecto tratamiento de la responsabilidad ambiental, acudiéndose así al régimen de responsabilidad administrativa confundiendo su finalidad a con la de la responsabilidad ambiental propiamente dicha.
- La justificación por la cual, se decidió aplicar el criterio objetivo de la responsabilidad administrativa en el sector no justifica en consecuencias la afectación de principios constitucionalmente protegidos frente al ius puniendi del Estado.

V. Bibliografía

ALARCON SOTOMAYOR, Lucia

2007 “El procedimiento administrativo sancionador y los derechos fundamentales”
Madrid: Thomson civitas.

BACA ONETO, Víctor

2010 “¿Responsabilidad subjetiva u objetiva en materia sancionatoria? Una propuesta de respuesta a partir del ordenamiento peruano”. Consulta: 1 de octubre de 2020.
https://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_responsabilidad_subjetiva_u_objetiva_en_materia_sancionadora.pdf

2019 “El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador, con especial mirada al caso peruano”. *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Bogotá, número 21, pp. 313-344. Consulta: 23 de septiembre de 2020.
<https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/Deradm/article/view/5708/7104>

CANO CAMPOS, Tomás

2009 “La culpabilidad y los sujetos responsables en las infracciones de tráfico”. *Revista de Documentación Administrativa*. Número 284-285, Pp. 83-119. Consulta: 20 de octubre de 2020.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4238870>

CRESPO, Ricardo

2008 “La responsabilidad objetiva por daños ambientales y la inversión de la carga de la prueba en la nueva constitución”. *Letras verdes, revista latinoamericana de estudios socioambientales*. Consulta: 29 de septiembre de 2020
https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1225820188.articulo_ricardo_crespo_2.pdf

FERNANDEZ, Aracelis

2018 El principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador en materia de medio ambiente. Consulta: 20 de noviembre de 2020.

<https://do.vlex.com/vid/principio-derecho-administrativo-sancionador-360766778#:~:text=El%20principio%20de%20culpabilidad%20en%20el%20Derecho%20Administrativo%20Sancionador%2C%20se,que%20se%20constituya%20la%20infracci%C3%B3n.>

GOMEZ TOMILLO, Manuel

2008 Derecho Administrativo Sancionador. Parte General: Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo. Madrid: Editorial Aranzadi.

GRANDEZ B., Percy, Pedro GAMIO A.

2019 “La fiscalización ambiental en el Perú: situación actual y retos para su efectividad”. *Círculo de Derecho Administrativo*. Lima, Pp. 298-319. Consulta: 18 de diciembre de 2020.

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

GUZMAN NAPURI, Christian

2014 “Infracciones administrativas y potestad sancionadora en materia ambiental”. En *La Fiscalización Ambiental en el Perú: Reflexiones sobre las funciones y atribuciones del OEFA*. Lima: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Pp. 113-136

2019 *Procedimiento administrativo sancionador*. Lima: Instituto Pacífico.

HURTADO POZO,

1987 *Manual de derecho penal*. Segunda edición. Lima: EDDILI. Consulta: 17 de diciembre de 2020.

http://perso.unifr.ch/derechopenal/assets/files/obrasjuridicas/oj_20080609_04.pdf

LOZANO, Blanca

2009 *Derecho Ambiental Administrativo*. Décima edición. Madrid: Safekat.

MARAVÍ, Milagros

2017 “Mecanismos de simplificación administrativa a la luz de las recientes modificaciones a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 y la reciente Ley de Prevención y Eliminación de Barreras Burocráticas, Decreto Legislativo 1256”. *Ius Et Veritas*. Lima, número 54, pp. 66-99. Consulta: 20 de octubre de 2020.

<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/19072>

MUÑOZ MACHADO, Santiago

2015 *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Madrid: Ministerio de la Presidencia y para las Administraciones Territoriales, Tomo XII.

OCHOA F., Alejandro

2014 “Medioambiente como bien jurídico protegido, ¿visión antropocéntrica o ecocéntrica?”. *Revista de derecho penal y criminología*. Madrid: tercera época, número 11. Pp. 253-294. Consulta: 17 de diciembre de 2020.

<http://revistas.uned.es/index.php/RDPC/article/viewFile/24545/19438>

REBOLLO, Manuel

2015 “Los principios de legalidad, personalidad y culpabilidad en la determinación de los responsables de las infracciones”. En *Régimen jurídico básico de las administraciones públicas*. Pp. 843-866. Consulta: 27 de noviembre de 2020.

<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6687335>

ROJAS MONTES, Véronica

2018 “La responsabilidad administrativa de las personas jurídicas”. *Revista Justicia y Derechos Humanos*. Lima, número 1, pp. 114-135. Consulta: 30 de septiembre de 2020.

https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/REVISTA_MINJUSDH_.pdf

SANCHEZ YARINGAÑO, Gadwyn

2010 “El principio de responsabilidad ambiental y su aplicación por la administración pública en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores: una perspectiva crítica”. *Themis*. Lima, número 58, pp.257-284.

VERNA CORONADO, Vito

2012 “La Gestión Ambiental del Estado”. En FOY VALENCIA, Pierre. *Gestión Ambiental y empresa*. Lima: Editorial Rodhas.

WIELAND F., Patrick

2017 Introducción al derecho ambiental. Lima: Fondo Editorial PUCP.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTARIA

ABRAHAM, César

2018 “Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental”. *Derecho PUCP*. Lima, número 80, pp. 333-360. Consulta: 28 de septiembre de 2020
<http://www.scielo.org.pe/pdf/derecho/n80/a09n80.pdf>

ALBARRACÍN GONZÁLEZ, Dairo

2018 “La imputación subjetiva en el procedimiento sancionatorio ambiental colombiano.” Consulta: 29 de septiembre de 2020.
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/12594/2018dairoalbarracin.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

DANOS, Jorge CHIRINOS, Carlos

2000 “Mesa de discusión”. En CHIRINOS, Carlos, *Responsabilidad por el Daño Ambiental en el Perú*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Pp.123-138.

DE LA PUENTE, Lorenzo

2005 *Legislación Ambiental en la Minería Peruana*. Lima: Instituto de Estudios Energético Mineros.

2014 “La Noción Jurídica de Daño Ambiental y una Peculiar Argumentación del Tribunal de Fiscalización Ambiental. Derecho y Sociedad”. *Derecho y Sociedad*.

Lima, número 42. Pp. 169-178. Consulta: 8 de mayo de 2019
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12473>

GOMEZ TOMILLO, Manuel

2017 “La culpabilidad de las personas jurídicas por la comisión de infracciones administrativas: especial referencia a los programas de cumplimiento”. *Revista de administración pública*. Madrid, número 203, pp. 57-88. Consulta: 15 de octubre de 2020.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6115911>

GUEVARA CORNEJO, Mayra

2016 *Análisis del principio de culpabilidad en el derecho administrativo sancionador a partir de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*. Tesis de pregrado en Derecho. Lima: Universidad de Piura, Facultad de Derecho. Consulta: 28 de septiembre de 2020.
<https://pirhua.udep.edu.pe/handle/11042/2360>

REBOLLO, Manuel

2005 “Panorama del derecho administrativo sancionador en España. Los derechos y garantías de los ciudadanos”. *Revista Estudios Socio-Jurídicos*. Bogotá: volumen 7, número 1, pp. 23-74. Consulta: 27 de septiembre de 2020.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2314908>

2016 "Responsabilidad sancionadora de personas jurídicas, entes sin personalidad y administradores". *IUS ET VERITAS*, tomo 24, número 53, pp. 220-245. Consulta: 25 de septiembre de 2020.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/16545>

2019 “El procedimiento sancionador en el Texto único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. La proyección del Derecho Administrativo Peruano: Estudios por el centenario de la facultad de Derecho de la PUCP”. Lima: Paletta. Pp. 543-567