

LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ: SITUACIÓN ACTUAL Y RETOS PARA SU EFECTIVIDAD

ENVIRONMENTAL FISCALIZATION IN PERÚ: CURRENT SITUATION AND EFFECTIVENESS CHALLENGES

Percy Grandez Barrón

Abogado con Maestría en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Se ha desempeñado profesionalmente en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA y en la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales. Actualmente se desempeña en la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. Ha obtenido el Premio Nacional Ambiental "Antonio Brack" y es miembro de la Comisión Consultiva de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados de Lima.

Pedro Gamio Aita

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid. Ex Viceministro de Energía. Consultor del BID, PNUD, GIZ, WWF y CEPLAN en materia energética y ambiental. Docente de pregrado y postgrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

RESUMEN

En el presente artículo, los autores explican las disposiciones normativas aprobadas por el OEFA para cumplir con adecuarse a las modificaciones de la LPAG. Asimismo, analizan los retos que tienen a su cargo las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) a raíz de la aprobación del Decreto Legislativo 1389 que fortalece el Sinefa. Además, reflexionan sobre la necesidad de contar con un régimen de responsabilidad ambiental que permita que las medidas correctivas se dicten de manera oportuna, y con independencia del procedimiento sancionador. Finalmente, proponen contar con un sistema de seguros ambientales obligatorios que asegure la reparación efectiva de los daños ambientales ocasionados por actividades que, por su naturaleza, sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente.

PALABRAS CLAVE: Derecho administrativo | Fiscalización ambiental | Seguros ambientales | Medidas preventivas | Responsabilidad ambiental

ABSTRACT

In this article, the authors explain the regulatory provisions approved by the OEFA to comply with the modifications to the LPAG. Likewise, they analyze the challenges that are in charge of the Environmental Inspection Entities (EFA) following the approval of Legislative Decree 1389 that strengthens the Sinefa. In addition, they reflect on the need for an environmental responsibility regime that allows corrective measures to be issued in a timely manner, and regardless of the sanctioning procedure. Finally, they propose to have a mandatory environmental insurance system that ensures the effective repair of environmental damages caused by activities that, by their nature, are considered highly risky for the environment.

KEY WORDS: Administrative law | Environmental control | Environmental insurance | Preventive measures | Environmental responsibility

SOBRE EL ARTÍCULO

El siguiente artículo fue recibido por la Comisión de Publicaciones el 5 de marzo de 2019 y aprobado para su publicación el 10 de junio de 2019.

SOBRE LOS AUTORES

Percy Grandez Barrón

Abogado con Maestría en Derecho Ambiental por la Universidad de Alicante. Se ha desempeñado profesionalmente en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA y en la Procuraduría Pública Especializada en Delitos Ambientales. Actualmente, se desempeña en la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA. Ha obtenido el Premio Nacional Ambiental "Antonio Brack" y es miembro de la Comisión Consultiva de Derecho Ambiental del Colegio de Abogados de Lima.

Pedro Gamio Aita

Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Máster en Ciencias Políticas por la Universidad Carlos III de Madrid. Ex Viceministro de Energía. Consultor del BID, PNUD, GIZ, WWF y CEPLAN en materia energética y ambiental. Docente de pregrado y postgrado en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas.

SUMARIO

1. Introducción
2. Adecuación de la Normativa del OEFA a la Ley del Procedimiento Administrativo General
 - 2.1. Nuevas Reglas en la Supervisión del OEFA
 - 2.1.1. Principios que rigen la acción de supervisión
 - 2.1.2. Procedimiento para el dictado de Medidas Preventivas
 - 2.1.3. Se crea una nueva figura de Supervisión: La Supervisión Orientativa
 - 2.1.4. ¿Las medidas preventivas dictadas por el OEFA son realmente "preventivas"?
 - 2.2. Nuevas Reglas en la tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador
 - 2.2.1. Sobre el reconocimiento de la responsabilidad administrativa
 - 2.2.2. Sobre la variación de la imputación de cargos
 - 2.2.3. Sobre la resolución final de sanción
 - 2.2.4. Sobre la ejecución de la medida administrativa
 - 2.2.5. Las multas coercitivas
3. Fortalecimiento de la Fiscalización Ambiental a cargo de las EFA
4. ¿Existe en Perú un Régimen de Responsabilidad Ambiental?
5. Hacia un Sistema de Seguros Ambientales Obligatorios
6. Bibliografía

1. Introducción.

El 26 de enero del 2019 se publicó en el diario oficial “El Peruano” el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG)¹. Esta norma compila las modificaciones realizadas a la LPAG por los Decretos Legislativos 1272 y 1452, publicados en el diario “El Peruano” el 21 de diciembre del 2016 y el 16 de setiembre del 2018, respectivamente.

De estos dos (2) decretos legislativos, la norma que introdujo a la LPAG mayores cambios al régimen del procedimiento administrativo sancionador es el Decreto Legislativo N° 1272. La Primera Disposición Complementaria Transitoria de este Decreto Legislativo dispuso que en un plazo de sesenta (60) días contados a partir de su entrada en vigencia, todas las entidades públicas adecúen sus procedimientos especiales a las disposiciones establecidas en dicha norma.

En este contexto, en el presente artículo se explican las disposiciones normativas aprobadas por el OEFA para cumplir con adecuarse a las modificaciones de la LPAG. Por otro lado, se plantean los retos que tienen a su cargo las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) a raíz de la aprobación de otra norma importante, el Decreto Legislativo N° 1389 que fortalece el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa)².

Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad de contar con un régimen de responsabilidad ambiental que permita que las medidas correctivas se dicten con independencia del procedimiento administrativo sancionador. Además, se plantean recomendaciones para contar con un sistema de seguros ambientales obligatorios que aseguren la reparación oportuna de los daños ambientales ocasionados por actividades que, por su naturaleza, sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente.

2. Adecuación de la Normativa del OEFA a la Ley del Procedimiento Administrativo General.

El Artículo 239 de la LPAG define a la actividad de fiscalización como “el conjunto de actos 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*”. (Cursivas agregadas).

Como se puede apreciar, la LPAG procura que la fiscalización se dé bajo un enfoque de cumplimiento normativo, y de prevención y gestión del riesgo. En este contexto, el OEFA en sus normas reglamentarias ha procurado adoptar este enfoque, a fin de que la fiscalización ambiental no tenga por finalidad imponer sanciones, sino asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.

A fin de cumplir con adecuarse a las nuevas disposiciones establecidas en la LPAG, el OEFA ha aprobado dos (2) normas importantes: El Reglamento de Supervisión y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador. A continuación, se explican los cambios más resaltantes en ambas normas.

¹ Esta norma derogó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo del 2017.

² Publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de setiembre del 2018.

2.1. Nuevas Reglas en la Supervisión del OEFA

La adecuación del OEFA a las disposiciones de la LPAG se dio a inicios del 2017 a través del Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD³. A poco más de 2 años de vigencia, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, el OEFA ha aprobado un nuevo Reglamento de Supervisión⁴ en el que mantiene varias disposiciones establecidas en el anterior Reglamento y modifica algunas reglas que regían la acción de supervisión. Asimismo, crea una nueva figura jurídica en el ámbito ambiental: la supervisión orientativa⁵.

Este nuevo Reglamento de Supervisión tiene un enfoque de prevención y gestión del riesgo ambiental. Privilegia el cumplimiento normativo, la prevención, la corrección de la conducta infractora, y la subsanación voluntaria, antes que la represión.

En el presente trabajo, nos enfocaremos en analizar los cambios más relevantes que trae consigo el nuevo Reglamento de Supervisión, vigente desde el 18 de febrero del 2019, así como sus diferencias en comparación con el anterior Reglamento del 2017, hoy derogado.

2.1.1. Principios que rigen la acción de supervisión

Sin perjuicio de los principios establecidos en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, en la LPAG, y en otras normas que rigen la actuación de las entidades con competencias en materia ambiental, el OEFA ha establecido principios bajo los cuales se rige la función de supervisión. Entre ellos, destacan los siguientes principios:

- (i) *Costo - eficiencia*: La supervisión se lleva a cabo evitando generar costos excesivos e injustificados al administrado y a la Administración, (ii) *Coordinación interinstitucional*: La supervisión se efectúa de manera coordinada con otras entidades de fiscalización, a fin de evitar duplicidades y garantizar un mejor uso de los recursos públicos⁶; (iii) *Orientación a riesgos*: en el ejercicio de la supervisión se toma en consideración el riesgo ambiental que pueda generar el desarrollo de la actividad del administrado, teniendo en cuenta el nivel de sus consecuencias y la probabilidad de ocurrencia; (iv) *Promoción del cumplimiento*: en el ejercicio de la supervisión se promueve la orientación en el cumplimiento de las obligaciones del administrado y la corrección de la conducta infractora; entre otros.

2.1.2. Procedimiento para el dictado de Medidas Preventivas

El anterior Reglamento de Supervisión establecía que las medidas preventivas se dictaban mediante resolución debidamente motivada por la Autoridad de Supervisión o por el

³ Este Reglamento fue publicado en el diario "El Peruano" el 3 de febrero del 2017. Dicha norma, posteriormente, fue modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD, publicado el 9 de junio del 2017.

⁴ Publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de febrero del 2019.

⁵ El anterior Reglamento de Supervisión ha tenido una vida corta (poco más de 2 años), lo cual implica que tanto los administrados, como el OEFA, tendrán que invertir recursos para capacitar a su personal sobre estas nuevas reglas que rigen la supervisión ambiental, por lo cual, lo recomendable es que las normas ambientales tengan una razonable permanencia, y estas no sean cambiadas frecuentemente.

⁶ Para tal efecto, el OEFA ha comenzado a suscribir convenios de cooperación con otras entidades públicas. Un ejemplo de ello es el convenio suscrito el 11 de febrero del 2019 con la Autoridad Nacional del Agua a fin de ejecutar supervisiones conjuntas en materia de recursos hídricos.

supervisor designado. La formalidad de que sea dictada por resolución impedía que esta pueda ser dictada, en campo, por el supervisor. En el nuevo reglamento, esto ha sido precisado y se ha establecido que las medidas preventivas no solo pueden ser dictadas mediante resolución por parte de la Autoridad de Supervisión, sino también en campo, por el propio supervisor, a través del Acta de Supervisión.

Por otro lado, el Reglamento de Supervisión⁷ establece que en caso el administrado no ejecute la medida preventiva, el supervisor debe ejecutarla, por sí o a través de terceros, a costa del administrado. Esta potestad se encuentra reconocida en el Artículo 209 de la LPAG, el cual habilita a las entidades a efectuar la ejecución subsidiaria cuando se traten de actos que, por no ser personalísimos, puedan ser realizados por sujeto distinto al administrado obligado.

Para hacer efectiva la ejecución de las medidas preventivas, el supervisor puede solicitar la participación de la Policía Nacional del Perú. También puede hacer uso de medidas como el desarraje, previa autorización judicial.

2.1.3 Se crea una nueva figura de Supervisión: La Supervisión Orientativa.

El Artículo 245.2 de la LPAG establece que las entidades procurarán realizar algunas fiscalizaciones con fines orientativos, esto es, de identificación de riesgos y notificación de alertas a los administrados con la finalidad de que mejoren su desempeño.

En cumplimiento de dicha disposición, el OEFA en su nuevo Reglamento de Supervisión (Artículo 13) ha creado una nueva figura en el ámbito ambiental: la Supervisión Orientativa. Se trata de una supervisión que se realiza, por única vez, con fines educativos. Esta supervisión, que no tiene un fin punitivo, se aplica a la unidad fiscalizable que sea supervisada, por primera vez, por el OEFA. También se aplica cuando el administrado es una micro o pequeña empresa.

Al finalizar la supervisión, se identifican los riesgos, se emiten alertas para cumplir las obligaciones fiscalizables y se plantean recomendaciones para que la empresa tenga un mejor desempeño ambiental. De manera excepcional, se pueden dictar las medidas administrativas que se consideren necesarias.

Esta nueva figura de la supervisión orientativa es destacable, pues sirve para guiar al administrado, en una primera oportunidad, a fin de incentivar el cumplimiento de la normativa ambiental. En países como el nuestro, en el que existe un incumplimiento generalizado, no solo se deben adoptar políticas represivas, sino sobre todo educadoras, que promuevan el cumplimiento de la normativa.

2.1.3. ¿Las medidas preventivas dictadas por el OEFA son realmente “preventivas”?

El Artículo 27 del Reglamento de Supervisión define a las medidas preventivas como aquellas “disposiciones a través de las cuales la Autoridad de Supervisión impone a un administrado una obligación de hacer o no hacer, destinada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. (Cursiva agregada).

Como se puede apreciar, el Reglamento de Supervisión establece que las medidas preventivas pueden dictarse frente a 2 escenarios: (i) para evitar un inminente peligro o

⁷ Originalmente esta facultad fue introducida en el Reglamento de Supervisión aprobado en el 2017, y se ha mantenido en el nuevo Reglamento.

alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente o (ii) para mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental. En otras palabras, según el OEFA, las medidas preventivas no solo se dictan para evitar daños, sino también para mitigar las causas de los daños ambientales ya generados.

Al respecto, cabe precisar que las medidas preventivas tienen, como su nombre lo indica, una finalidad preventiva. Buscan prevenir que se produzca un riesgo o un daño ambiental. Cuando se produce un daño ya no cabe dictar medidas preventivas, sino más bien, medidas apropiadas que eviten que este daño se prolongue o que se generen nuevos daños. Si el daño ambiental se produce, significa que la prevención ha fracasado.

Sobre el particular, la legislación comparada permite esclarecer estos conceptos. España, por ejemplo, cuenta con una Ley de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007), la cual distingue a las *medidas preventivas* de las *medidas de evitación de nuevos daños*. Esta Ley define a las *medidas preventivas* como aquellas acciones adoptadas como respuesta a un suceso, a un acto o a una omisión que haya supuesto una amenaza inminente de daño ambiental, con el objeto de impedir su producción. Por su parte, define a las *medidas de evitación* como aquellas que, ya producido un daño ambiental, tengan por finalidad limitar o impedir mayores daños ambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera. (Cursiva agregada).

Como se puede apreciar, la legislación ambiental española establece que las “medidas de evitación de nuevos daños” buscan impedir la producción de mayores y nuevos daños, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño. A esta figura denominada “medidas de evitación”, el OEFA la viene aplicando como si se tratasen de “medidas preventivas”, a pesar de que el daño ya se produjo.

Al respecto, José Miguel Beltrán resalta que, a diferencia de las medidas preventivas, las medidas de “evitación de nuevos daños” no se aplican ante una amenaza inminente de daño, ya que la amenaza ya ha empezado a concretarse y el daño ya ha comenzado a producirse⁸.

Actualmente, en reiterados casos, el OEFA interviene cuando el daño ambiental ya se ha producido. Es frecuente que esta entidad difunda mediante notas de prensa el dictado de medidas preventivas para “prevenir” un daño ambiental aun así el daño ya se haya producido. A continuación, nos remitiremos a un caso real. Si bien esta información es pública, nos reservaremos mostrar el nombre de la empresa minera contra la cual se dictó la medida preventiva.

El 3 de diciembre del 2018, el OEFA publicó en su portal institucional la siguiente nota de prensa que, luego, fue difundida por diversos medios de comunicación⁹. El titular de la noticia es el siguiente: “OEFA dicta medidas preventivas a Empresa [X] para evitar la afectación en cuerpos de agua y suelo en el departamento de Pasco”. Luego, en el desarrollo de la nota de prensa, adjunta imágenes del impacto ambiental e informa sobre las acciones adoptadas:

⁸ Cfr. BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*. Thomson Reuters Aranzadi, España, 2018, p. 160.

⁹ Nota de prensa publicada por el OEFA en su portal institucional el 3 de diciembre del 2018. [Consultado el 27 de febrero del 2019]. Disponible en: <<https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/oefa-dicta-medidas-preventivas-a-empresa-administradora-cerro-s-a-c-para-evitar-la-afectacion-en-cuerpos-de-agua-y-suelo-en-el-departamento-de-pasco>>

“El OEFA ordenó a la Empresa [X], implementar, en un plazo de 30 días hábiles, un sistema temporal de captación y acumulación de aguas ácidas que se generan en rajos (excavación superficial para reconocimiento de minerales) para luego ser conducidos hacia un sistema de tratamiento de aguas ácidas, a fin de garantizar el cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP). La autoridad de fiscalización ambiental también ordenó a la minera *remediar*, en un plazo de 45 días hábiles, el *suelo por donde discurrió el flujo de agua ácida* proveniente del rajo (...) Las medidas fueron impuestas para *evitar la afectación* de la calidad del agua superficial, agua subterránea y del *suelo*, así como a la flora y fauna de la zona”. (Cursiva y subrayado agregados).

Como se puede apreciar, el OEFA dictó una medida preventiva y le ordenó a la empresa minera “remediar el suelo impactado” por el flujo de aguas ácidas, y luego resaltó que esta medida fue impuesta para “evitar la afectación de la calidad del suelo”. Como se advierte, en este caso, el OEFA afirmó que su medida preventiva “evitó” la afectación de la calidad del suelo; sin embargo, ordenó a la minera “remediar” el suelo contaminado. Totalmente contradictorio.

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. Por su parte, las medidas de evitación de nuevos daños se deberían dictar a fin de contener o eliminar los factores que han originado el daño. Una medida de evitación, puede ser, por ejemplo, ordenar la construcción de un dique de emergencia para la contención de un vertido, ordenar la paralización de un vertido de aguas residuales industriales no tratadas hasta que cumpla con tratarla, la extinción de un incendio, etc.

En conclusión, si es que ya se ha generado un daño ambiental no se deberían dictar medidas preventivas, sino medidas de evitación de nuevos daños, que es una nueva figura jurídica que, consideramos, debería ser reconocida en nuestra legislación ambiental.

2.1.4. La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad.

El Artículo 257 de la LPAG establece que la subsanación voluntaria del acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, se considera como una condición eximente de la responsabilidad.

En otras palabras, el administrado es “perdonado” por la Administración si es que decide voluntariamente corregir la conducta ilícita antes de ser notificado con la imputación de cargos. Al respecto, en el marco de dicho razonamiento, el OEFA en su Reglamento de Supervisión (Artículo 20) ha establecido que si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento¹⁰ antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo .

No obstante, en el mismo artículo ha precisado que “los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, mediante los cuales disponga una actuación

¹⁰ Cabe precisar que, anteriormente, a los “incumplimientos” se les denominaba “hallazgos”. A partir del 2017, con la aprobación del Reglamento de Supervisión se reemplazó dicha figura, y ahora solo se emplea el término “presuntos incumplimientos” para referirse a los incumplimientos de las obligaciones ambientales fiscalizables.

vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrear la pérdida del carácter voluntario de la subsanación". Es decir, si la subsanación se dio producto de un requerimiento del OEFA, la subsanación deja de ser voluntaria y, por ende, no opera la eximente de responsabilidad.

Sin embargo, el OEFA ha sido flexible y ha dejado abierta la posibilidad de archivar el expediente de supervisión si es que el administrado subsanó, por orden de la Administración, un incumplimiento calificado como leve. Así, en el Artículo 20.3 del Reglamento se precisa que "en el caso que la subsanación deje de ser voluntaria antes del inicio de procedimiento administrativo sancionador y el incumplimiento califique como leve, la autoridad de supervisión puede disponer el archivo del expediente en este extremo"¹¹.

Sobre el particular, hay un sector importante de la doctrina que no comparte esta postura adoptada por el OEFA, por considerar que esta ha excedido los parámetros legales establecidos en la LPAG, al limitar la aplicación de la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria.

Al respecto, Ramón Huapaya señala que "independientemente de que el presunto infractor sea o no requerido a subsanar por el supervisor, el efectuar la subsanación misma es lo que le permitirá a aquél acogerse a la eximente de responsabilidad (...). Este [Reglamento de Supervisión] ha sido dictado bajo el ejercicio de una función normativa reglamentaria que *excede los entornos legales* establecidos por la LPAG. Como tal, *el Reglamento en cuestión es ilegal*, y desconoce la intención de legislador de brindar supuestos efectivos como eximentes de responsabilidad"¹². (Cursivas agregadas).

Si bien los contenidos de la LPAG constituyen un régimen común básico aplicable a los procedimientos administrativos de todas las entidades, también debe garantizarse el cumplimiento de la normativa ambiental con rango de Ley que, igualmente es, de aplicación obligatoria para todas las entidades con competencias en la materia.

Sobre el particular, la Ley 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, la Ley del Sinefa) establece que la función de supervisión tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria, en tanto se cumplan los siguientes requisitos: (i) la infracción sea subsanable; (ii) no se haya generado riesgo o daño al ambiente, o a la salud de las personas; y (iii) no se haya iniciado un procedimiento administrativo sancionador. En estos casos el OEFA puede disponer el archivo del expediente de supervisión¹³.

¹¹ Originalmente este supuesto de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria fue introducido en el Reglamento de Supervisión aprobado en el 2017, y se ha mantenido en el nuevo Reglamento.

¹² HUAPAYA TAPIA, Ramón et al. "El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General." En *El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*. Palestra Editores, Universidad de Piura, Lima, 2018, p. 592-593.

¹³ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-
"Artículo 11.- Funciones generales
(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas. La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Al igual que la LPAG, que no define la subsanación voluntaria, la Ley del Sinefa tampoco define cuándo una infracción es subsanable. Por ello, esta última Ley ha habilitado al OEFA a que vía reglamentaria desarrolle sus alcances. Es en este contexto que el Reglamento de Supervisión ha clasificado los incumplimientos en leves y trascendentes. Se consideran incumplimientos leves a aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño. Por su parte, se consideran incumplimientos trascendentes a aquellos que involucran: (i) un daño a la vida o a la salud de las personas, (ii) un daño al ecosistema, biodiversidad, la flora o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio.

Si el incumplimiento es leve (es decir, no generó daño o produjo solo un riesgo leve), y el administrado lo subsanó antes de la notificación de la imputación de cargos, opera el supuesto de la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. En cambio, si el incumplimiento es trascendente (produjo un daño, o un riesgo moderado o significativo), el administrado podrá realizar las acciones conducentes a su corrección, las cuales serán consideradas como atenuantes en el marco de un procedimiento administrativo sancionador.

El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria (cuando se traten de incumplimientos leves) es muy parecida a la figura de la “subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia” que fue reglamentado por el OEFA en el año 2013 mediante Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD. Este Reglamento se aprobó en aquella oportunidad con la finalidad de que el OEFA descarte la tramitación de un procedimiento sancionador cuando el administrado subsana de manera voluntaria y oportuna un incumplimiento considerado de menor trascendencia¹⁴.

Dicho Reglamento establecía que los hallazgos de menor trascendencia constituyen hechos relacionados con presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales que: (i) no generan daño potencial o real al ambiente o la salud de las personas, (ii) pueden ser subsanados y (iii) no afectan la eficacia de la función de supervisión ejercida por el OEFA¹⁵. Si el incumplimiento subsanado calificaba como hallazgo de menor trascendencia, y se consideraba debidamente subsanado en campo, no procedía emitir recomendación ni elaborar un Informe Técnico Acusatorio¹⁶. En tales casos, la Autoridad de Supervisión debía remitir una carta al administrado comunicándole la conformidad de la subsanación.

De modo similar, el nuevo Reglamento de Supervisión plantea que los asuntos menores puedan ser subsanados oportunamente, y con ello evitar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Esto no sucederá, en cambio, cuando se trate de incumplimientos que produzcan un daño o involucren un grave riesgo al ambiente o la

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.”
 (Cursiva y subrayado agregados)

¹⁴ El Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, fue derogado por el Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD.

¹⁵ Dichas reglas no resultaban aplicables en los siguientes supuestos: (i) si la conducta susceptible de ser calificada como un hallazgo de menor trascendencia obstaculiza el ejercicio de la función de supervisión directa del OEFA, (ii) cuando el administrado haya realizado anteriormente una conducta similar al hallazgo de menor trascendencia detectado, o (iii) cuando la conducta esté referida a los Reportes de Emergencias Ambientales.

¹⁶ El Reglamento de Supervisión del 2017 eliminó la figura del “Informe de Supervisión Preliminar” y el “Informe Técnico Acusatorio”, que estaba reconocido en el anterior Reglamento del 2015. Ahora, ambos documentos han sido reemplazados por el “Informe de Supervisión”.

salud humana. Mas aun cuando en materia ambiental, existen daños que pueden parecer subsanados y que no se manifiestan en el corto, sino en el mediano o largo plazo. Puede existir la apariencia de que la infracción ha cesado, pero esta puede prolongarse y recién manifestarse con el transcurrir del tiempo. Permitir que todo incumplimiento que haya sido subsanado, por orden de la Administración, pueda calificar como una eximente, significaría un incentivo perverso para que el infractor subsane solamente cuando es descubierto por la Administración durante la actividad de supervisión.

Perú es el único país en el que se aplica la figura de la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria, en el ámbito administrativo sancionador ambiental. Con la subsanación voluntaria del incumplimiento, el administrado no necesariamente está realizando una “buena práctica ambiental”, lo que está haciendo es cumplir con su obligación de corregir los daños o riesgos que ha provocado, bajo el principio rector “quien contamina, paga”.

En el ámbito ambiental, no toda infracción es subsanable. Hay conductas en las que físicamente no es posible revertir los efectos de la infracción, por lo cual no cabe aplicar la eximente, aún así el administrado haya realizado la “subsanción” de manera voluntaria y lo haya hecho antes del inicio del procedimiento sancionador.

Sobre el particular, Iñigo Sanz comparte esta posición y sostiene que “en materia ambiental, la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria no debería ser aplicable. La restitución del bien dañado al estado en que se encontraba antes de sufrir una agresión, es en la práctica, imposible. Siempre habrán elementos sensibles de microorganismos, especies, etc, que resulten dañadas, y que objetivamente no podrán medirse ni subsanarse. Una biodiversidad dañada, por ejemplo, no puede volver a ser igual, incluso con el uso de la tecnología más moderna. Por ende, considero que, en materia ambiental, la subsanación voluntaria de la infracción debe considerarse como un factor atenuante, pero nunca como una eximente de responsabilidad”¹⁷.

Por lo expuesto, consideramos que solo puede ser físicamente posible la subsanación de incumplimientos leves que, por su naturaleza, no signifiquen un daño o grave riesgo al ambiente o salud humana. Por ende, solo debería aplicarse la eximente para los incumplimientos subsanados de manera diligente, oportuna y voluntaria, cuando se traten de incumplimientos leves. Claro está que la subsanación voluntaria de los incumplimientos trascendentes debe ser reconocida como una acción positiva, por lo cual, debe tratarsele como atenuante.

2.2. Nuevas Reglas en la tramitación del Procedimiento Administrativo Sancionador.

El 12 de octubre del 2017 se publicó en el diario “El Peruano” el nuevo Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, el Reglamento del PAS)¹⁸. Esta norma tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador y el dictado de las medidas cautelares y correctivas a cargo del OEFA. Al respecto, cabe señalar que, desde julio del 2014 hasta julio del 2017, el OEFA se vio limitado de imponer

¹⁷ Cfr. Entrevista realizada a Iñigo Sanz Rubiales, catedrático de Derecho Administrativo y Ambiental de la Universidad de Valladolid, España. *La Responsabilidad Administrativa Ambiental*. Instituto Peruano de Protección Ambiental - IPAMA. Lima, 24 de octubre del 2017. Disponible en YouTube. [Consultado el 26 de febrero del 2019].

¹⁸ Aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

sanciones a sus administrados, ya que se encontraba vigente el Artículo 19° de la Ley N° 30230 que flexibilizó la potestad sancionadora del OEFA y solo le permitía dictar medidas correctivas destinadas a reparar los daños ocasionados. En cambio, con la aprobación de este Reglamento el escenario es distinto, pues nuevamente el OEFA se encuentra habilitado para imponer sanciones y, además, medidas correctivas¹⁹.

A continuación, se indican los principales cambios que se han introducido en el procedimiento administrativo sancionador del OEFA, y que no se encontraban regulados en el anterior reglamento:

a) Sobre el reconocimiento de la responsabilidad administrativa

En la presentación de los descargos, el administrado puede reconocer su responsabilidad de forma expresa y por escrito, lo cual es considerado como un factor atenuante para efectos de disminuir el monto de la multa. El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad. (i) Si el reconocimiento se produce desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos, la multa se reducirá en un 50 %. (ii) En cambio, si el reconocimiento se produce luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final, la multa será reducida en un 30 %.

El monto de la multa impuesta será reducido en un diez por ciento (10%) si el administrado la cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del acto que contiene la sanción.

b) Sobre la variación de la imputación de cargos.

En cualquier etapa del procedimiento sancionador, y antes de la emisión de la resolución final, se pueden ampliar o variar las imputaciones; otorgando al administrado un plazo para la presentación de sus descargos.

c) Sobre la resolución final de sanción.

La Autoridad Decisora emite la resolución final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan. En el anterior reglamento (debido a la vigencia de la Ley N° 30230) se establecía que, primero, se dictaban las medidas correctivas; y solo de manera excepcional, se imponían sanciones.

d) Sobre la ejecución de la medida administrativa

Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por el OEFA que tienen por finalidad garantizar la protección ambiental. Constituyen medidas administrativas el mandato de carácter particular, la medida preventiva, la medida correctiva, entre otras.

Sobre el particular, el nuevo Reglamento ha dispuesto que, en caso de que el administrado no ejecute la medida administrativa y con la finalidad de prevenir, controlar

¹⁹ Este nuevo Reglamento derogó las siguientes normas:

- Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, así como su Texto Único Ordenado aprobado por Resolución N° 045-2015-OEFA/PCD.
- Reglamento del Registro de Infractores Ambientales del OEFA, aprobado por Resolución N° 016-2012-OEFA/CD.
- Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia OEFA, aprobados por Resolución N° 020-2013-OEFA/PCD
- Reglas Generales para el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, aprobadas por Resolución N° 038-2013-OEFA/CD.
- Artículos 2°, 3°, 21° al 38°, 50° al 52° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución N° 007-2015-OEFA/CD.

o revertir posibles daños al ambiente, la Dirección de Supervisión del OEFA podrá realizar su ejecución, de manera directa o a través de terceros; cuyos costos serán asumidos por el administrado, los que serán determinados en la Resolución Final del procedimiento sancionador por el incumplimiento de la medida administrativa.

e) Las multas coercitivas

La multa coercitiva es uno de los medios que la Administración Pública puede emplear para la ejecución forzosa de sus actos administrativos. Es independiente de las sanciones que puedan imponerse y son compatibles con ellas. Las multas coercitivas no tienen una naturaleza sancionadora. No cumplen una finalidad represiva o punitiva, como ocurre con las multas-sanción. Su finalidad es vencer la renuencia del administrado a cumplir con una orden de la autoridad administrativa.

Sobre el particular, el Artículo 210 de la LPAG establece que “cuando así lo autoricen las leyes y en la forma y cuantía que éstas determinen, la entidad puede, para la ejecución de determinados actos, imponer multas coercitivas, reiteradas por periodos suficientes para cumplir lo ordenado”. Al respecto, el Artículo 22 de la Ley del Sinefa establece que “el incumplimiento de una medida administrativa acarrea la imposición de una multa coercitiva. En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva duplicando sucesiva e *ilimitadamente* el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada”.

Tanto el nuevo Reglamento de Supervisión, como el Reglamento del PAS del OEFA, establecen que el incumplimiento de una medida administrativa, ya sea en el marco de una supervisión (v.gr. medida preventiva) o en el marco de un procedimiento sancionador (medida cautelar o medida correctiva), acarrea la imposición de una multa coercitiva no menor a 1 ni mayor a 100 UIT. En caso persista el incumplimiento, se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e *ilimitadamente* el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida administrativa ordenada.

Francisco López Menudo sostiene que *la imposición de una multa coercitiva supone la creación de una obligación nueva*, distinta de la contenida en el acto incumplido; de ahí la exigencia de que una ley específica deba autorizar este gravamen añadido. En puridad, *la multa coercitiva no es un medio de ejecución* pues su aplicación no conlleva por sí misma el cumplimiento de la obligación; se trata más bien de un medio indirecto para mover al interesado al cumplimiento ya que el obligado podría pagar las multas coercitivas y sin embargo no cumplir la obligación principal. (Cursiva agregada)²⁰.

En efecto, la imposición de multas coercitivas no implica necesariamente que el administrado cumpla con su obligación de ejecutar las medidas correctivas, pues puede que el administrado pague las multas coercitivas y, a pesar de ello, decida no ejecutar la medida correctiva. Por ello, consideramos que *las multas coercitivas no deben ser ilimitadas*, como actualmente se encuentran establecidas en nuestra legislación ambiental. Las multas coercitivas deben tener un límite, pues de lo contrario, puede que la Administración dicte medidas coercitivas de manera reiterada e ilimitada contra un administrado y, mientras tanto, se prolongue la ejecución de una medida preventiva o correctiva.

En materia ambiental, la prevención o corrección del daño debe ser pronta y oportuna, pues de lo contrario, el daño puede ser irreversible. Por ello, se recomienda al legislador la

²⁰ LÓPEZ MENUDO, Francisco. “Las Multas Coercitivas”. En *Diccionario de Sanciones Administrativas*. LOZANO CUTANDA, BLANCA (Dir.), Editorial Iustel, Madrid, 2010, p. 467.

modificación de la Ley del Sinefa, a fin de que se establezca un número máximo de multas coercitivas que el OEFA y las EFA puedan imponerle al administrado para que este cumpla con ejecutar la medida administrativa ordenada.

Un buen ejemplo sobre esta materia es la Ley española de Responsabilidad Medioambiental (Ley 26/2007). Sobre las multas coercitiva, esta norma establece que cuando el daño ambiental sea grave o la amenaza de daño sea inminente, la Administración deberá proceder a la ejecución subsidiaria, a fin de prevenir o remediar el daño lo más pronto posible, a costa del administrado. Por el contrario, si los retrasos en la ejecución de la medida administrativa no ponen en peligro los recursos naturales afectados, la Administración podrá imponer sucesivamente *hasta un máximo de 5 multas coercitivas*, a efectos de forzar al administrado para que cumpla con la ejecución de la medida administrativa. De no ejecutarla a pesar de habersele impuesto un máximo de 5 multas coercitivas, la Administración deberá proceder a la ejecución subsidiaria.

Como se puede apreciar, tener un sistema con multas coercitivas ilimitadas no garantiza que se cumpla con la ejecución de las medidas administrativas. En cambio, cuando se establece un límite, se garantiza que el daño o riesgo ambiental sea controlado o reparado oportunamente, ya sea por decisión propia del administrado o a través de la ejecución subsidiaria.

3. Fortalecimiento de la Fiscalización Ambiental a cargo de las EFA.

El 5 de setiembre del 2018 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1389 que fortalece el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa). A través de su Novena Disposición Complementaria Final, esta norma faculta a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) de ámbito nacional, regional y local, a dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas en el ejercicio de sus funciones de fiscalización ambiental.

La aprobación de este Decreto Legislativo es sumamente importante pues, a través de una norma con rango de Ley, se da la potestad a las EFA para que puedan dictar medidas administrativas (preventivas, correctivas y cautelares). Con ello, se cumple con la formalidad exigida por el Artículo 246 de la LPAG, que señala que las entidades solo podrán dictar medidas cautelares y correctivas si es que una norma con rango de Ley se los habilita.

Si bien es cierto antes de la aprobación del Decreto Legislativo N° 1389 ya existían algunas normas que otorgaban competencias a determinadas entidades para dictar medidas cautelares y/o correctivas (por ejemplo, a Serfor, Autoridad Nacional del Agua, Capitanías de Puerto, entre otras), no sucedía lo mismo con las medidas preventivas. Sobre el particular, el Artículo 22 de la Ley del Sinefa solo le daba la potestad de dictar medidas preventivas al OEFA. En cambio, con la aprobación de este Decreto Legislativo, dicha competencia se extiende para todas las EFA. Por ende, ahora todas las EFA tienen competencias para dictar medidas preventivas, cautelares y correctivas sobre sus administrados.

Se consideran como EFA a todas las Municipalidades, Gobiernos Regionales, Capitanías de Puerto, Ministerio de Transportes y Comunicaciones, Ministerio de Agricultura y Riego, Ministerio de Vivienda, Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), Autoridad Nacional del Agua (ANA), etc. En general, se le considera como EFA a todas las entidades públicas

que tienen alguna de las funciones de fiscalización ambiental (evaluación, supervisión y/o sanción).

Las medidas preventivas se dictan con el fin de evitar que se produzca un daño grave al ambiente (por ejemplo, la paralización de una actividad riesgosa). Por su parte, las medidas cautelares se dictan con el fin de asegurar la eficacia de la resolución final y evitar que se produzcan daños ambientales irreparables, razón por la cual estas pueden ordenarse antes o durante el procedimiento sancionador (por ejemplo, el cierre de una tubería por la que se vierte agua residual no tratada hacia un lago). Finalmente, las medidas correctivas se dictan a efectos de que el infractor corrija el daño ambiental ocasionado (por ejemplo, la descontaminación del lugar impactado).

Ahora bien, para poder dictar medidas administrativas en el marco de las funciones de fiscalización ambiental, resulta necesario conocer los conceptos asociados al daño ambiental. Al respecto, el Artículo 142 de la Ley 28611 - Ley General del Ambiente señala que se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente, y que puede ser causado por el incumplimiento o no de alguna norma jurídica.

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.

También resulta oportuno dejar en claro las diferencias que existen entre las medidas preventivas y las correctivas. Las medidas preventivas se dictan cuando existe un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente o la salud de las personas. No tienen naturaleza sancionadora y pueden dictarse aun así no se haya cometido una infracción, por lo cual es independiente del inicio de un procedimiento sancionador.

En cambio, según nuestra legislación ambiental, las medidas correctivas sí se dictan en el marco de un procedimiento sancionador. Son medidas accesorias a la sanción que establezca una entidad, y se imponen en la resolución final del procedimiento sancionador, es decir, luego de que se haya determinado que existe responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción.

Las medidas correctivas se pueden dictar frente a dos (2) escenarios: (i) cuando el daño ambiental puede ser restaurado o reparado, o incluso (ii) cuando el daño ambiental sea irreparable, es decir, cuando resulte imposible recuperar el ecosistema destruido. En el primer escenario tienen que dictarse medidas correctivas restauradoras, y en el segundo escenario, tienen que ordenarse medidas correctivas compensatorias.

Una ventaja de las medidas correctivas es que su cumplimiento puede exigirse a través de multas coercitivas. Al respecto, el Decreto Legislativo 1389 ha incorporado a la Ley del Sinefa la Novena Disposición Complementaria Final y ha establecido que el incumplimiento de las medidas correctivas dictadas por las EFA acarrea la imposición de multas coercitivas no menor a 1 UIT ni mayor a 100 UIT, las cuales deberán ser pagadas en un plazo máximo de 7 días hábiles, contados desde la notificación del acto. Vencido este plazo, la entidad podrá ordenar su cobranza coactiva. Si persiste el incumplimiento de la medida, la entidad

podrá imponer una nueva multa coercitiva. Los montos recaudados se destinan a financiar sus acciones de fiscalización ambiental.

Como se puede apreciar, la aprobación de esta norma resulta positiva para el fortalecimiento de la fiscalización ambiental. Lo ideal es que las EFA actúen antes de que se afecte el ambiente, y no luego de producido el daño. De ahí la importancia de las medidas preventivas, y de que las entidades empiecen a hacer uso de estas facultades.

Respecto a las medidas correctivas, es un avance muy positivo de que se le haya dado esta potestad a todas las EFA; sin embargo, consideramos que la tarea pendiente es que se modifique la legislación ambiental y se establezca que, al igual como sucede con las medidas preventivas, las medidas correctivas también sean dictadas con independencia del procedimiento sancionador.

4. ¿Existe en Perú un Régimen de Responsabilidad Ambiental?

La responsabilidad ambiental es un régimen que tiene por objeto obligar al causante de un daño ambiental a pagar el costo de su reparación. Es un régimen cuyo propósito es, únicamente, la reparación *in natura* del daño ambiental. La responsabilidad ambiental se aplica independientemente de la responsabilidad penal (por la comisión de un delito ambiental), administrativa (por la configuración de una infracción administrativa) y/o civil (por responsabilidad extracontractual).

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).

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 busca castigar las conductas que vulneren la normativa ambiental. Se materializa a través de la fiscalización ambiental, la cual, además de la sanción, tiene otras manifestaciones como la evaluación de los 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.

La responsabilidad ambiental es una expresión del principio “el que contamina, paga”. Al respecto, la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente reconoce el principio de responsabilidad ambiental y contaminador-pagador como un deber jurídico del causante del daño ambiental. Cabe destacar que el Artículo IX de esta Ley reconoce que la responsabilidad ambiental es muy distinta de la responsabilidad administrativa, civil y penal²¹. Sin embargo, en la práctica, en el Perú a la responsabilidad ambiental

²¹ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicado el 15 de octubre del 2005.-

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación, según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

(Negrilla y subrayado agregados)

tradicionalmente se le ha tratado y aplicado, de modo incorrecto, como una medida accesoria a la sanción.

El régimen de responsabilidad ambiental es exclusivamente administrativo y deja al margen las formas clásicas de responsabilidad (civil, penal y administrativa sancionadora). De ahí que la responsabilidad ambiental resulta compatible con las penas o sanciones administrativas que proceda imponer por los mismos hechos. Así, por ejemplo, una conducta causante de la contaminación de un suelo puede dar lugar a la obligación de reparar el daño causado y a la imposición de sanciones administrativas, o eventualmente ser constitutiva de un delito ambiental tipificado en el Código Penal²².

Si bien la Ley General del Ambiente hace mención al régimen de responsabilidad por daño ambiental, lo hace para referirse a la potestad sancionadora de la Administración. No obstante ello, lo positivo es que también hace referencia a las medidas correctivas y señala que estas se pueden imponer independientemente de las sanciones²³. El problema es que cuando uno se remite al Artículo 136, que define estas medidas correctivas, se percata que la Ley no se refiere a medidas de reparación del daño ambiental, sino que confunde su concepto y detalla como medidas correctivas a las siguientes acciones: cursos de capacitación ambiental obligatorios, procesos de adecuación, entre otras.

Respecto a las medidas correctivas, Hugo Gómez las define como “disposiciones dictadas por la autoridad decisora en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, luego de haberse comprobado la responsabilidad del administrado”²⁴.

Sobre el particular, el Artículo 22 de la Ley del Sinefa señala que las medidas correctivas tienen por finalidad revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Como se puede apreciar, en nuestro sistema, las medidas correctivas de carácter ambiental se dictan en el marco de un procedimiento administrativo sancionador. Tal es así que la Ley del Sinefa precisa que para que se puedan dictar medidas correctivas se requiere que se haya configurado una infracción.

En el Perú no existe un régimen de responsabilidad ambiental. Solo existen los regímenes tradicionales de la responsabilidad civil, penal y administrativa. En el ámbito administrativo, nos regimos bajo el sistema tradicional según el cual primero se inicia el procedimiento administrativo sancionador, y luego que se haya determinado responsabilidad administrativa, se dictan medidas correctivas destinadas a reparar o compensar el daño ambiental generado. Estas medidas tienen por objeto reponer las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción. Como se puede apreciar, el dictado de las medidas correctivas

²² Cfr. YANGUAS MONTERO, Guillermina y BLÁZQUEZ ALONSO, Noemí. “La nueva responsabilidad medioambiental”. En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 245, España, 2008, p. 118.

²³ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-

Artículo 141.- De la prohibición de la doble sanción. (...) 141.3 La autoridad competente, según sea el caso, puede imponer medidas correctivas independientemente de las sanciones que establezca.

Ley N° 29325 - Ley de Sinefa.-

Artículo 23.- Medidas de restauración, rehabilitación, reparación, compensación y de recuperación del Patrimonio Natural de la Nación. (...) 23.1 Sin perjuicio de imponer cualquiera de las sanciones establecidas, la autoridad competente puede además obligar a la persona natural o jurídica responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales cuando lo anterior no fuera posible, de conformidad con el artículo IX de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

²⁴ GÓMEZ APAC, Hugo. *La Fiscalización Ambiental del OEFA: Características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión*. Tesis para optar el grado de Magister en Derecho de la Empresa. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), 2017, p. 275

está supeditado a la determinación de responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento sancionador.

Esta postura es compartida por Lorenzo de la Puente, quien afirma que “aunque la legislación contemple normas sobre responsabilidad ambiental y la Ley General del Ambiente le dedique uno de sus capítulos, se puede afirmar que el Perú no cuenta todavía con un régimen general de responsabilidad ambiental. La protección del interés público ambiental exige incorporar normas que —con independencia de las indispensables sanciones— concreten un régimen de responsabilidad ambiental que regule el riesgo y que asegure una rápida y adecuada reparación. Un régimen que, priorizando el valor ambiental, tenga eficaces mecanismos reparadores²⁵.”

La Ley General del Ambiente señala que se considera daño ambiental a todo aquél impacto ambiental ocasionado “contraviniendo o no una norma jurídica”²⁶. Sin embargo, actualmente, nuestro sistema plantea que las medidas correctivas se dictan luego de que se haya determinado responsabilidad administrativa del infractor. Es decir, solo se dictan medidas correctivas cuando se ha comprobado que se ha vulnerado una norma. Entonces, ¿cómo se puede ordenar la reparación de un daño ambiental cuando este se ha producido sin contravenir norma jurídica alguna?

Un daño ambiental puede producirse sin que necesariamente se haya vulnerado una norma ambiental. También puede ocurrir que se determine responsabilidad administrativa y se imponga una sanción por vulnerar una norma ambiental y que no sea necesario dictar una medida correctiva (ya que la conducta no ha producido ningún daño ambiental). Como se puede apreciar, no toda imposición de una sanción conlleva necesariamente al dictado de una medida correctiva, y no toda medida correctiva implica la comisión de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción.

Al respecto, Tomas Cano Campos señala que no quiere decir, en modo alguno, que la imposición de las medidas correctivas tenga como presupuesto la comisión de una infracción o que toda infracción administrativa conlleva como consecuencia indefectible la imposición de medidas de ese tipo, pues a veces aunque se haya cometido una infracción ambiental, tales medidas no procederán (sencillamente porque ninguna realidad ha sido alterada o ningún daño se ha producido; por ejemplo, cuando se obstaculizan las labores de inspección), y en otros casos puede que procedan tales medidas sin haberse cometido infracción alguna (porque el presupuesto de hecho para la adopción de tales medidas no esté tipificado como infracción)²⁷.

La responsabilidad ambiental no tiene un carácter sancionador. Por ende, deberían dictarse con independencia del procedimiento administrativo sancionador, tal como ocurre con las medidas preventivas. Es decir, que no se espere a que se determine la responsabilidad administrativa, para que se ordene la reparación del daño. Lo correcto

²⁵ Cfr. DE LA PUENTE, Lorenzo y VARGAS, David. “Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente”. En *Revista de Derecho Administrativo*, N° 15, Círculo de Derecho Administrativo, 2015, Lima, p. 112.

²⁶ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-

Artículo 142.- De la responsabilidad por daños ambientales (...) 142.2 Se denomina *daño ambiental* a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado *contraviniendo o no disposición jurídica*, y que genera efectos negativos actuales o potenciales. (Cursiva agregada).

²⁷ Cfr. CANO CAMPOS, Tomás. “La Potestad Sancionadora”. En *Diccionario de Sanciones Administrativas*. LOZANO CUTANDA, BLANCA (Dir.) Editorial Iustel, Madrid, 2010, p. 568.

es que la reparación del daño ambiental se ordene al margen de un procedimiento sancionador, independientemente de si se ha cometido o no una infracción administrativa. La responsabilidad por daños ambientales y la responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción son técnicas jurídicas distintas de protección ambiental, sometidas a un régimen jurídico distinto; una busca reparar el daño ambiental y, la otra, sancionar la comisión de una infracción ambiental.

Un régimen de responsabilidad ambiental, tal como lo plantean los Estados modernos²⁸, implica que exista independencia entre el procedimiento administrativo sancionador y el procedimiento de responsabilidad ambiental, a fin de que los daños sean reparados oportunamente, y no se espere a que se determine la responsabilidad administrativa, y el daño pueda resultar irreparable²⁹.

5. Hacia un sistema de Seguros Ambientales Obligatorios.

Por regla general, todas las actividades que, por su naturaleza, sean altamente riesgosas para la integridad física, o para la salud y/o vida humana, requieren obligatoriamente contar con un seguro que garantice su reparación ante una eventual afectación. La conducción de un vehículo automotor, por ejemplo, es una actividad riesgosa pues existen probabilidades de que pueda provocar un accidente y, como consecuencia de ello, atente contra la integridad física o la vida de los transeúntes. Este riesgo ha generado que el Estado obligue a los conductores a contratar un seguro con la finalidad de garantizar que la aseguradora pueda sufragar los altos costos que puede significar resarcir el daño ocasionado en la víctima.

Así como hay actividades que ponen en riesgo la integridad física y vida de las personas, también existen las que ponen en riesgo el ambiente. ¿Y qué es el riesgo ambiental? Al respecto, José Esteve Pardo señala que, si bien el desarrollo tecnológico es beneficioso para la humanidad, también es perjudicial, por la incertidumbre científica y riesgos que trae consigo. El riesgo tiene un origen tecnológico, a diferencia del peligro que tiene un origen en la naturaleza. El derecho ambiental no se encarga de regular peligros, sino riesgos, ya que detrás de todo riesgo siempre hay una tecnología, y detrás de toda tecnología siempre hay una intervención humana. El derecho ambiental nació cuando se advirtió de que los riesgos que el propio desarrollo industrial generaba sobre la naturaleza y los recursos naturales tenían una dimensión que no resultaban aceptables por la sociedad. Por lo tanto, el objeto del derecho ambiental es regular la actuación humana sobre la naturaleza, es decir, regular y gestionar los riesgos ambientales³⁰.

²⁸ Por ejemplo, la Unión Europea cuenta con un régimen de responsabilidad medioambiental, aprobado por Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, el 21 de abril de 2004, la cual busca prevenir y reparar oportunamente los daños ambientales que puedan ocurrir en sus Estados Miembros. Dicha Directiva ha sido incorporada a su ordenamiento jurídico por los 27 países miembros de la Unión Europea.

²⁹ Sobre el régimen de responsabilidad ambiental de la Unión Europea, se recomienda leer el siguiente trabajo: VALENCIA MARTÍN, Germán. "La Responsabilidad Medioambiental". En *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 25, 2010.

³⁰ Cfr. ESTEVE PARDO, José. *El Riesgo Ambiental*. Ponencia en seminario organizado por el Instituto Peruano de Protección Ambiental (IPAMA), realizado el 18 de mayo del 2017 en el auditorio de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Disponible en YouTube. [Consultado el 26 de febrero del 2019].

Sobre el Riesgo Ambiental, para mayor profundidad, puede consultarse los siguientes trabajos:

- ESTEVE PARDO, José. *Técnica, riesgo y derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*. Ariel, Barcelona, 1999.

Son varias las actividades económicas que generan riesgos graves en el ambiente. Entre las principales se encuentran las empresas mineras, petroleras, entre otras actividades, (algunas menos gravosas que otras) que se encuentran detalladas en el “Listado de inclusión de proyectos de inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, y que luego ha sido objeto de varias modificaciones.

Pese a que la reparación de daños ambientales resulta sumamente oneroso, en el Perú no contamos con un sistema en el que se obligue a todas las actividades altamente riesgosas para el ambiente, a contratar un seguro que garantice el financiamiento de la reparación de un eventual daño ambiental.

No obstante, cabe destacar que algunas legislaciones han establecido la obligatoriedad de contratar un seguro ambiental para determinadas actividades. Por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1278 - Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos obliga a contratar un seguro ambiental a las Empresas Operadoras de Residuos Sólidos (EO-RS) que gestionen o manejen residuos peligrosos, a las EO-RS que administren infraestructuras de residuos sólidos, así como al responsable de la importación o tránsito de residuos peligrosos; la Resolución Ministerial N° 195-2010-MEM-DM establece los montos mínimos de las pólizas de seguro que los operadores del subsector hidrocarburos deben contratar para cubrir los daños al ambiente, y a terceros y sus bienes; etc.

Respecto a los seguros ambientales, José Miguel Beltrán advierte que debido a la naturaleza de los daños ambientales cuyos costes de reparación pueden ser elevados, resulta fundamental que los titulares de las actividades económicas riesgosas cuenten con respaldo financiero para que puedan hacer efectiva la reparación de los daños que puedan causar al ambiente en el ejercicio de sus actividades.³¹

El régimen de responsabilidad ambiental exige que el causante del daño ambiental asuma la responsabilidad y los costos de su reparación; sin embargo, ¿qué pasa si la empresa queda insolvente o no tiene los fondos suficientes para asumir los costos de la reparación?, ¿quién asume la reparación de este daño? En la práctica, los costos de la reparación los asume el Estado y, por ende, la sociedad; o puede pasar que, como muchas veces ocurre, nadie asuma el costo de la reparación. A esto se le conoce como los “daños huérfanos”, aquellos lugares contaminados en los que no se logra identificar a los responsables, o se les encuentra, pero estos se declaran insolventes. Ejemplos tenemos muchos: derrames de hidrocarburos; suelos impactados por pasivos mineros y de hidrocarburos; botaderos ilegales de basura que, luego de que colapsaron, fueron abandonados y no se remedió el suelo impactado; etc.

También existen otros casos en los que tanto, los daños ambientales, como los responsables de ese daño, se encuentran plenamente identificados por el Estado, pero la reparación demora varios años en llevarse a cabo. Por ejemplo, en la región Loreto existe un controvertido caso de contaminación petrolera que, desde hace casi 50 años ha generado impactos ambientales, afectando a pueblos indígenas como los Achuar del río Corrientes, Quechwas del río Pastaza y Kichwas del río Tigre. En el área afectada existen 19 comunidades indígenas. El escenario de los hechos es el lote petrolero 1AB, que existió entre los años 1971 y 2015. La actividad petrolera en la zona continúa con el

• ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*. 3° Ed., Marcial Pons, Madrid, 2014.

³¹ Cfr. BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*. Thomson Reuters Aranzadi, España, 2018, p. 35.

nombre de Lote 192. El lote fue operado por dos empresas; primero, Occidental Petroleum Company (OXY) hasta el año 1999, y luego Pluspetrol Norte, que recibió el lote por cesión de la posición contractual, y asumió todos los activos y pasivos del lote, incluyendo las obligaciones ambientales.

Pluspetrol concluyó sus operaciones en el Lote 1AB en agosto del 2015, y presentó al Ministerio de Energía y Minas su solicitud de Plan de Abandono³², a fin de remediar las zonas impactadas por su actividad; sin embargo, mediante Resolución Directoral 067-2019-MEM/DGAAH del 7 de febrero del 2019, dicha solicitud fue desaprobada, por no haber cumplido con todos los requisitos técnicos y legales exigidos por la normativa ambiental sectorial. Sobre el particular, en el 2016 mediante Resolución Directoral 1551-2016-OEFA/DFSAI, el OEFA declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol, por la identificación de 1199 sitios contaminados en el Lote 1AB; sin embargo, en su solicitud de Plan de Abandono, la empresa pretendió responsabilizarse solo de 49 sitios.³³

Han pasado 4 años desde que se fue la empresa del lote y la contaminación sigue intacta, sin remediación, a pesar de que, los daños ambientales y la empresa responsable del daño, se encuentran plenamente identificados. La finalidad del principio “quien contamina, paga” no es solo que el causante repare los daños ocasionados, sino que, además, esta reparación se ejecute de manera oportuna. Casos como el explicado nos llevan a reflexionar sobre si, nuestro actual sistema de reparación de daños ambientales es efectivo o si, por el contrario, necesita replantearse para garantizar la protección oportuna del ambiente. Consideramos que un régimen de responsabilidad ambiental, acompañado de un sistema de seguros ambientales obligatorios, puede contribuir a tener un sistema eficaz de protección ambiental.

Sobre el particular, Germán Valencia Martín sostiene que “la existencia de una cobertura financiera (a través de un seguro o por otras vías) es un complemento importante del sistema de responsabilidad ambiental, ante la posibilidad de que el operador responsable resulte insolvente y, en consecuencia, el daño quede sin reparar, o bien, lo que es más probable si alcanza cierta relevancia, sea reparado con cargo al erario público, sin que pueda hacerse efectivo el principio quien contamina paga”.³⁴

Los seguros ambientales obligatorios no solo sirven para asegurar la reparación del daño ambiental, sino además para prevenir que estos daños sucedan. En un sistema como este, que se caracteriza por ser oportuno y efectivo, la aseguradora es la más interesada en que el titular del proyecto no produzca daños, pues de lo contrario tendría que sufragar los costos de la reparación.

³² De acuerdo a lo establecido en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo 039-2014-EM, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben presentar ante la Autoridad Ambiental competente (Ministerio de Energía y Minas) un Plan de Abandono en el que se detallan las acciones de remediación que realizará el Titular para dar por concluida su Actividad de Hidrocarburos y/o abandonar sus instalaciones, áreas y/o lote, previo a su retiro definitivo.

³³ De acuerdo con lo establecido en el Artículo 100-A del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, la empresa debe presentar nuevamente, y por última vez, su solicitud, en un plazo máximo de 40 días hábiles. En esta nueva solicitud, el titular deberá otorgar una Garantía del 100 % del monto estimado que cueste la remediación del lote. En caso esta solicitud sea nuevamente desaprobada por no subsanar las observaciones formuladas, el Ministerio de Energía y Minas ejecutará la garantía y encargará al Fondo Nacional del Ambiente u otra entidad a realizar las acciones necesarias para la elaboración y trámite del Plan de Abandono, en nombre del Titular. Estos costos serán cubiertos por el monto de la Garantía.

³⁴ Cfr. VALENCIA MARTÍN, Germán. “La Responsabilidad Medioambiental”. En *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 25, 2010, p. 59.

Los seguros ambientales contribuyen a la prevención del daño. La aseguradora antes de otorgarle un seguro ambiental a una empresa, se asegurará de que esta adopte todas las medidas de prevención que se le exija para garantizar que no produzca un daño; si la empresa no cumple, la aseguradora podría negarle el seguro. En caso le conceda el seguro, lo más probable es que la aseguradora esté atenta de que la empresa tenga un buen desempeño ambiental, para evitar que produzca un daño. Además, la empresa asegurada también hará todo lo posible por cumplir con la normativa ambiental y evitar producir daños, pues mientras más riesgos exista de que produzca daños, más onerosa será la prima del seguro ambiental; en cambio, si el riesgo es menor, el costo del seguro también lo será.

Por otro lado, los seguros ambientales contribuyen a la pronta reparación de los daños. Apenas se produzca un daño ambiental, la aseguradora será la más interesada en remediar lo más pronto posible el daño, pues mientras más se demore, más dificultosa será la remediación y, por ende, será más costosa la reparación del daño.

Sobre el particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que “las aseguradoras desarrollan un papel fundamental en torno a la prevención de riesgos, ya que ninguna de ellas otorgará cobertura sin antes cerciorarse de que el asegurado haya tomado determinadas medidas para evitar la realización del siniestro. La prima descenderá sensiblemente en los casos en que se verifique una adecuada gestión ambiental y, en su defecto, ésta podrá ser muy elevada, e inclusive, la aseguradora puede decidir no cubrir el riesgo.”³⁵

Por lo expuesto, resulta de vital importancia que en el Perú se establezca un sistema de seguros ambientales obligatorios, en el que para el inicio de una actividad que, por su naturaleza, sea altamente riesgosa para el ambiente, no solo se exija contar con la certificación ambiental respectiva y los permisos necesarios, sino además con un seguro ambiental³⁶. Precisamente, esa es la razón de ser de los principios de responsabilidad ambiental y contaminador-pagador: quien provoca o produce un daño ambiental está obligado a repararlo, independientemente de si cometió o no una infracción administrativa.

6. Bibliografía.

- BELTRÁN CASTELLANOS, José Miguel. *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*. Thomson Reuters Aranzadi, España, 2018.
- CANO CAMPOS, Tomás. “La Potestad Sancionadora”. En *Diccionario de Sanciones Administrativas*. LOZANO CUTANDA, BLANCA (Dir.) Editorial Iustel, Madrid, 2010.
- DE LA PUENTE, Lorenzo y VARGAS, David. “Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente”. En *Revista de Derecho Administrativo*, N° 15, Círculo de Derecho Administrativo, 2015.

³⁵ Cfr. ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). *Riesgos ambientales y seguros. Un análisis comparativo de papel de los seguros en la gestión de riesgos relacionados con el medio ambiente*. Ministerio de Medio Ambiente de España, 2007, p. 51.

³⁶ Cabe precisar que, en principio, el Seguro Ambiental solo cubre los daños al ambiente, mas no los daños al patrimonio de la persona ni a la salud o vida humana, ya que estos se rigen por las reglas de la responsabilidad civil extracontractual, por lo cual, su reparación debe ser discutida en sede judicial.

- ESTEVE PARDO, José. *Derecho del medio ambiente*. 3° Ed., Marcial Pons, Madrid, 2014.
- ESTEVE PARDO, José. *Técnica, riesgo y derecho: tratamiento del riesgo tecnológico en el derecho ambiental*. Ariel, Barcelona, 1999.
- GÓMEZ APAC, Hugo. *La Fiscalización Ambiental del OEFA: Características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión*. Tesis para optar el grado de Magister en Derecho de la Empresa. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), 2017.
- HUAPAYA TAPIA, Ramón et al. "El eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General." En *El derecho administrativo como instrumento al servicio del ciudadano. Memorias del VIII Congreso de Derecho Administrativo*. Palestra Editores, Universidad de Piura, Lima, 2018.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE). *Riesgos ambientales y seguros. Un análisis comparativo de papel de los seguros en la gestión de riesgos relacionados con el medio ambiente*. Ministerio de Medio Ambiente de España.
- LÓPEZ MENUJO, Francisco. "Las Multas Coercitivas". En *Diccionario de Sanciones Administrativas*. LOZANO CUTANDA, BLANCA (Dir.), Editorial Iustel, Madrid, 2010.
- VALENCIA MARTÍN, Germán. "La Responsabilidad Medioambiental". En *Revista General de Derecho Administrativo*, N° 25, 2010.
- YANGUAS MONTERO, Guillermina y BLÁZQUEZ ALONSO, Noemí. "La nueva responsabilidad medioambiental". En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 245, España, 2008.