

# DE LA INDULGENCIA A LA CONDENA: LA *RESPONSIVE REGULATION* EN EL RÉGIMEN DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL EN PERÚ

## FROM INDULGENCE TO PUNISHMENT: *RESPONSIVE REGULATION* IN THE ENVIRONMENTAL MANAGEMENT SYSTEM IN PERU

Sebastian Gamarra Abarca\*  
Payet Rey Cauvi Pérez Abogados

*The influence of the Responsive Regulation Theory in administrative law and, especially, in the areas associated with environmental management has brought into debate both the redefinition of the role of regulatory agencies and the relevance of an increasingly dominant persuasive approach as an alternative to the repressive character of law.*

*In this article, the author seeks to examine the postulates of the Ayres and Braithwaite's theory and, using several legal instruments among which stands out the new Monitoring Regulation, analyze its reception in the regulatory policy of the Environmental Monitoring and Assessment Agency (Spanish: OEFA).*

**KEY WORDS:** Environmental management; enforcement; administrative law; regulation.

*La influencia de la teoría de la figura de Responsive Regulation en el derecho administrativo y, especialmente, en los espacios ligados a la fiscalización medioambiental ha traído a debate tanto la redefinición del rol de los órganos reguladores como la pertinencia de un cada vez más dominante enfoque persuasivo frente a la orientación sancionadora del derecho.*

*En el presente artículo, el autor realiza una lectura de los postulados de la teoría de Ayres y Braithwaite, y, a partir de varios instrumentos normativos, entre los que destaca el nuevo Reglamento de Supervisión, analiza su recepción en la política regulatoria del OEFA.*

**PALABRAS CLAVE:** Regulación ambiental; enforcement; derecho administrativo; reglamento.

\* Abogado. Asociado de Payet Rey Cauvi Pérez Abogados. Contacto: sga@prcp.com.pe.

Nota del editor: El presente artículo fue recibido por el Consejo Editorial de THEMIS-Revista de Derecho el 05 de enero de 2019 y aceptado por el mismo el 04 de marzo de 2019.

## I. INTRODUCCIÓN

Uno de los mayores retos que debe afrontar todo sistema jurídico es la construcción de estrategias de cumplimiento eficientes que permitan el *enforcement*<sup>1</sup> de una norma o regulación sectorial<sup>2</sup>. Si las disposiciones no son cumplidas, los objetivos o bienes que el estado pretende alcanzar o proteger difícilmente serán materializados; por ello es necesario tejer mecanismos o herramientas que lleven a los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de una norma a adoptar efectivamente las prescripciones conductuales requeridas.

Actualmente existen dos grandes corrientes respecto a la manera más adecuada de lograr el cumplimiento. Bajo una corriente tradicional, dentro de la teoría denominada *deterrence*, se considera que el mecanismo más adecuado para disciplinar conductas es el castigo. Asumiendo que los seres humanos son entes calculadores que buscan obtener beneficios al incumplir una norma, entonces dejarán –racionalmente– de cometer actos ilícitos si son objeto de sanciones más fuertes que disuadan su comportamiento<sup>3</sup>. Una perspectiva más amplia nos lleva a la teoría del *compliance*, la cual propugna que los seres humanos no son simples calculadores amorales que buscan beneficios, sino que en ocasiones cometen transgresiones debido a factores tan diversos como la falta de claridad en las fórmulas normativas o la imposición de exigencias incoherentes con sus posibilidades reales de cumplimiento<sup>4</sup>. Dado que las sanciones suelen generar altos costos para todos los involucrados (Hawkins, 2002, pp. 5, 10, 206) y que también existe la posibilidad de incurrir en errores de determinación del castigo –que restan legitimidad al estado– (Melgar, 2014, p.453; Polinsky y Shavell, 2007, p. 428) es conveniente buscar alternativas

que complementen o incluso sustituyan a los mecanismos de sanción, por ejemplo: la corrección y educación, el diálogo y/o la cooperación entre el estado y los ciudadanos.

Una de las variantes más difundidas de la teoría del *compliance* es la denominada *responsive regulation* –desarrollada por Ian Ayres y John Braithwaite–, la cual sostiene que la colaboración entre el estado regulador y los agentes regulados, sumada a la adopción de ideas creativas, proporciona resultados eficientes para el cumplimiento, pero siempre que se adopten medidas adecuadas de persuasión y castigo (esto último como una alternativa posterior) en función de las respuestas de los regulados (Ayres y Braithwaite, 1992, p. 3). La estrategia descrita guarda relación con el término **responsive**, adjetivo derivado de la palabra **responsiveness** que designa aquellas interacciones sensibles o sensitivas que se emiten en respuesta a otros actos<sup>5</sup>.

La *responsive regulation* ha tenido una amplia difusión durante las últimas décadas, particularmente en países anglosajones como Gran Bretaña y Australia, y nuestro país tampoco ha sido ajeno a esta influencia. En el 2016, como parte de su Programa País<sup>6</sup>, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante, “OCDE”) publicó el informe “Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality”. El informe de la OCDE contiene un capítulo específico dedicado al *enforcement* de la regulación en Perú, que arroja entre sus recomendaciones que el *enforcement* de los reguladores debe estar basado en la *responsive regulation*.

En un escenario de progresiva adaptación a los estándares y requerimientos de la OCDE en el sector ambiental<sup>7</sup>, resulta apropiado analizar la evolución

<sup>1</sup> Esta palabra designa a los mecanismos ideados por el estado para “hacer cumplir las normas”. En el idioma español no existe una palabra que traslade adecuadamente el término *enforcement* y dado que resulta poco práctico realizar una traducción a través de una suma de palabras, en adelante se utilizará únicamente el término en inglés.

<sup>2</sup> En una variante restringida entendemos por regulación a toda disposición normativa (eminentemente reglamentaria) que busca moldear una conducta o actividad económica a fin de concretar un objetivo de interés público. Para efecto de este trabajo consideraremos dentro del Estado regulador a aquellas entidades como el OEFA, que no solo aprueban normas, sino que también se encargan de cautelar su cumplimiento.

<sup>3</sup> Este esquema de ideas ha sido planteado con detalle por Gunningham, que señala: “(...) the deterrence strategy emphasizes a confrontational style of enforcement and the sanctioning of rule-breaking behavior. It assumes that those regulated are rational actors capable of responding to incentives, and that if offenders are detected with sufficient frequency and punished with sufficient severity, then they, and other potential violators, will be deterred from violators for past wrongdoing” (2010, p. 121).

<sup>4</sup> Al respecto ver un resumen de esta teoría en Baldwin (1990, p. 321), y Morgan y Yeung (2003, p. 153).

<sup>5</sup> En el idioma español la palabra *responsive* se traduce literalmente como **responsiva**; sin embargo, dado que dicha traducción no comprende el término **sensible**, es preferible usar únicamente la palabra en idioma inglés.

<sup>6</sup> El Programa País es un sistema de apoyo por parte de la OCDE a países en vías de desarrollo para proveerles diagnósticos y recomendaciones que mejoren sus políticas públicas para su posterior adecuación a los sistemas de gobierno de los países miembros de la OCDE (2018).

<sup>7</sup> Actualmente la OCDE se encuentra evaluando las prácticas de supervisión ambiental en nuestro país. Sobre el particular ver OEFA, 18 de febrero de 2019.

normativa del sector a fin de identificar las tendencias y objetivos en materia de *enforcement* y verificar la manera en que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, "OEFA"), entidad que tiene entre sus funciones la "fiscalización, supervisión, el control y la sanción en materia ambiental"<sup>8</sup> (Decreto Legislativo 1013), fue incorporando herramientas o estrategias de *responsive regulation* hasta incluir a esta teoría como un principio de actuación en el recientemente publicado Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo 006-2019-OEFA/CD.

## II. POSTULADOS DE LA *RESPONSIVE REGULATION*

La *responsive regulation* enfatiza que "una estrategia basada principalmente en el castigo derrocha en litigios recursos que podrían ser gastados en monitorear y persuadir" (Ayres y Braithwaite, 1992, p. 19)<sup>9</sup>. De este modo, se considera necesario implementar sistemas de corrección, negociación y cooperación que sean utilizados antes que las puniciones (1992, p. 26).

La *responsive regulation* apela a valores comunes de justicia y responsabilidad para intentar un acercamiento entre el Estado y los agentes regulados, buscando que se logre un cumplimiento voluntario de normas, conociendo al mismo tiempo las raíces y causas de las conductas ilícitas, enseñando y facilitando el estado de cumplimiento (sobre la base de nociones de justicia restaurativa<sup>10</sup>) y alentando las conductas positivas en función de los intereses del regulador.

La estrategia de cooperación parte de entender que los agentes regulados—sobre todo en el caso de compañías o personas jurídicas—no son unidades materiales abstractas, sino organismos compuestos por entidades corporativas más pequeñas regidas por personas naturales. No debe olvidarse que, en última instancia, las compañías actúan a

partir de decisiones tomadas por seres humanos que poseen distintos tipos de motivación y suficiente capacidad de comprensión para permitir la negociación y entendimiento en un nivel donde la psicología interna juega un papel preponderante (1992, p. 22)<sup>11</sup>.

Todo lo anterior debe conducir a la adopción de medidas creativas que permitan el cumplimiento de la mayor parte de normas. El regulador debe identificar problemas y eventuales soluciones que se adapten a cada situación particular, pudiendo requerir la modificación de estructuras o actividades económicas, implementación de sistemas de verificación y control interno (en un sentido similar a la autorregulación), el cese de una determinada conducta o la materialización de obligaciones específicas. Este listado, por supuesto, no es taxativo. Los reguladores deben ser lo suficientemente flexibles y creativos para identificar medidas adecuadas para cada caso, siendo fundamental para ello el conocimiento del sector regulado y la capacidad de los funcionarios públicos intervinientes.

Las soluciones negociadas, a través de las cuales se arriban a compromisos, disminuyen también el riesgo de que con posterioridad se interpongan impugnaciones (por ejemplo, en la vía judicial) a los castigos. En otras palabras, si se ha recibido una medida benigna previamente, y aun así el agente regulado recae en su infracción, una eventual sanción podrá ser percibida como más justa y por tanto será susceptible de un menor cuestionamiento (Braithwaite, 2001, p. 487). El hecho de que la mayor parte de agentes se encuentren motivados por razones económicas—pues es natural que el ser humano busque optimizar su situación—no constituye un obstáculo para la aplicación de la teoría, ya que incluso aquellos que solo buscan provecho propio tienden a la cooperación si ello los beneficia, mientras que al mismo tiempo se evita el mal del castigo. Así, solo cuando las medidas iniciales no brinden los resultados deseados (es decir, es-

<sup>8</sup> Conforme a la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1013, Ley de creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, y el artículo 6 de la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA).

<sup>9</sup> Traducción libre de la siguiente frase: "a strategy based mostly on punishment wastes resources on litigation that would be better spent on monitoring and persuasion".

<sup>10</sup> La Justicia Restaurativa es un concepto aplicado principalmente en el derecho penal que designa un sistema de aplicación de justicia que concede mayor importancia a la reparación y ayuda a las víctimas antes que al castigo a los culpables de los hechos ilícitos. Para más información ver a R. Alcácer Guirao (2011, p. 110).

<sup>11</sup> Ayres y Braithwaite indican textualmente: "Corporate actors are not just value maximizers—of profits or of reputation. They are also often concerned to do what is right, to be faithful to their identity as a law abiding citizen, and to sustain a self-concept of social responsibility. During Braithwaite's fieldwork, business informants repeatedly argued that the common characterization of them as motivated only by money was a simplistic stereotype. Conceding that their primary motivations were economic, they claimed that they and their colleagues took seriously business responsibility, ethics, and obligations to abide by the law and to be responsive to nonshareholding stakeholders in the corporation" (1992, p. 22).

temos ante un infractor persistente), el regulador debe pasar a aplicar medidas más gravosas, desde la imposición de sanciones hasta la revocación de títulos habilitantes.

El castigo nunca puede dejarse de lado porque es una amenaza perenne (“Benig Big Gun”) que permite evitar aprovechamientos indebidos del acercamiento cooperativo (Ayres y Braithwaite, 1992, p. 40) o que sirve para responder a conductas graves y dolosas que no pueden corregirse o que generan un gran daño (Braithwaite, 2001, p. 485). Por ello, si el castigo llega a utilizarse debe ser lo suficientemente gravoso como para impactar en el agente regulado, convirtiéndose en un mal a evitar a toda costa.

El esquema de aplicación descrito se encuentra contenido en la llamada **pirámide de enforcement**:

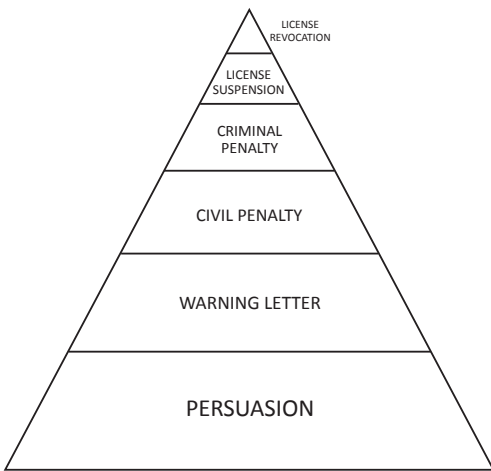


Figure 2.1. Example of an enforcement pyramid. The proportion of space at each layer represents the proportion of enforcement activity at that level.

Pirámide de *enforcement* desarrollada por Ayres y Braithwaite. Fuente: “Responsive Regulation Transcending the Deregulation Debate” (1992, p. 35)

La pirámide se encuentra escalonada en hasta seis tipos de acciones diferentes. En la base se encuentra la persuasión, que incluye a su vez las estrategias relacionadas con el diálogo, la educación, la corrección y la negociación. Las acciones que se encuentran en este primer piso representan la primera aproximación que el regulador debe adoptar al momento de iniciar con sus procedimientos de supervisión y encontrar posibles incumplimientos. En caso el regulado cumpla con las acciones acordadas, se continuarán con las acciones de premiación y aliento. En cambio, si persiste en la conducta proscrita pese a los actos de negociación previos o si se ha identificado que carece de voluntad y disposición para colaborar con el regulador, entonces empezarán a aplicarse las medidas contenidas en los siguientes pisos; es decir, se recurrirá a las medidas gravosas o castigos, pasando de las multas

civiles a las sanciones penales. El último escalón es la suspensión o revocación total de la autorización o licencia que permite al regulado llevar a cabo sus actividades económicas.

El riesgo o la amenaza de un daño derivado de la actuación ilícita de los regulados pueden llevar al estado a saltar escalas en la pirámide y adoptar las acciones más radicales –por ejemplo, la revocación de la licencia– si a través de ello se protegen derechos o intereses de especial relevancia pública. Esto también aplica cuando la ofensa es de tal magnitud que haría imposible una actitud más conciliadora.

La *responsive regulation* se complementa con la exigencia de un estado regulador fuerte que promueva la transparencia y la formación adecuada de sus funcionarios (especialmente el conocimiento de la industria regulada), y el manejo flexible de las normas y mecanismos de *enforcement* persuasivos y sancionadores. Lo anterior está atado a una labor profunda en educación que permita a los regulados conocer efectivamente las normas y acciones que los reguladores esperan de ellos.

Por otro lado, el alto grado de discrecionalidad que se otorga a los funcionarios públicos en la materialización de este tipo de estrategia –altamente flexible– constituye una variable a tomar en cuenta al momento de aprobar normas con este enfoque. Por tanto, es importante que se controlen riesgos de arbitrariedad y como sugieren Bardach y Kagan, las entidades regulatorias pueden manejar adecuadamente estos riesgos inculcando en sus funcionarios un sentido de organización y valores sociales (2004, p. 158).

El manejo de la discrecionalidad requiere de un esfuerzo formidable en la formación y la competencia de los funcionarios, alta especialización técnica y competencia académica, buenas dotes de comunicación y conciliación, así como una personalidad preparada para este tipo de labores. La agencia debe reclutar agentes apropiados, procurarles un buen entrenamiento y realizar todos los esfuerzos posibles para que estos adquieran experiencia en las labores de inspección, mientras que en paralelo se especialicen en un determinado sector.

Asimismo, autores como Julia Black sugieren que los inspectores pertenecientes a la entidad reguladora deben tener claro cómo aplicar los principios de legalidad, moralidad política, eficiencia y efectividad (2001, p. 24). A esto debe sumarse la correcta aplicación de criterios de racionalidad, proporcionalidad, consistencia, no discriminación, transparencia y debido proceso. Estos principios y criterios deben ser internalizados institucional-

mente y convertirse en parte de la cultura del regulador, aun si su materialización supone un reto ampliamente complejo.

Una estrategia de *responsive regulation* también puede encontrar contingencias en los altos niveles de corrupción en las naciones pertenecientes al tercer mundo que generan una correlativa dificultad para invertir y mejorar los sistemas de *enforcement* (Laffont, 2001). En tal sentido, la debilidad institucional y la falta de un sistema eficiente de control público puede hacer difícil la aplicación de los postulados de la teoría (Braithwaite, 2006, p. 886).

Debido a lo anterior, el propio Braithwaite sugiere que deben reforzarse las acciones que pueden tomar los grupos u organismos compuestos por integrantes de la sociedad civil que no tienen relación ni con el estado ni con los agentes regulados. Estos terceros actores pueden convertirse en garantes de las acciones del regulador y evitar que las empresas aprovechen indebidamente su poder y cercanía con los reguladores.

Entre estos actores tenemos a las ONG o a los Public Interest Groups (PIGs), asociaciones u organizaciones que tutelan determinados intereses colectivos, por ejemplo, en sectores como el medio ambiente o consumo<sup>12</sup>. Siendo una tercera parte en juego, estos grupos pueden actuar como fiscalizadores de la relación entre la entidad y los regulados si se les otorga determinadas facultades como acceso a la información que guarda el regulador, participación en las negociaciones que impongan medidas con alcances generales y la posibilidad de iniciar acciones legales o procesos de control similares a los que tienen los propios reguladores.

### III. RESPONSIVE REGULATION Y DERECHO ADMINISTRATIVO

Aunque la *responsive regulation* es una teoría que trasciende el campo legal (puesto que engloba también conceptos psicológicos y económicos), aterriza principalmente en la aplicación de herramientas jurídicas que permitan la corrección o castigo de los agentes regulados. En el caso peruano

estas herramientas están dadas por el derecho administrativo, que norma y ordena la intervención estatal a nivel ambiental.

Ciertamente, nuestro derecho administrativo ha ido desarrollando e incorporando principios y herramientas que permiten un *enforcement* concordante con muchas de las directrices de la *responsive regulation*. Así, principios administrativos como los de Razonabilidad o Confianza legítima<sup>13</sup> buscan dotar a las entidades públicas de fundamentos para aplicar medidas menos gravosas que generen cumplimiento sin llegar a la sanción administrativa, bajo un contexto de predictibilidad y cercanía que involucre transferencia de información mutua con el Estado.

En ese sentido, existe un marco normativo con un amplio abanico de herramientas jurídicas que engloban a las potestades de fiscalización o supervisión de la Administración, las medidas u órdenes administrativas<sup>14</sup> y a las propias sanciones administrativas, todas las cuales pueden combinarse para generar un *enforcement* flexible, compatible con la *responsive regulation*<sup>15</sup>.

Este ecosistema normativo flexible se ha nutrido con la publicación del Decreto Legislativo 1272, que modificó la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, "LPAG"), permitiéndose: (i) un mayor desarrollo de las facultades y objetivos de la actividad de fiscalización o supervisión para orientarla a la prevención y corrección (educación) antes que a la sanción misma (artículo 239 del T.U.O. de la LPAG<sup>16</sup>); (ii) la imposición de medidas administrativas (correctivas) independientes de las sanciones –basadas en criterios de proporcionalidad–, como medios de adecuación de conductas distintos a las sanciones administrativas (artículo 246 del T.U.O. de la LPAG); y (iii) la introducción de los eximentes y atenuantes de responsabilidad, entre los cuales puede destacarse positivamente la subsanación voluntaria, que promueve un esquema de reparación o justicia restaurativa, agotando todas las vías posibles antes del castigo (artículo 257 del T.U.O. de la LPAG)<sup>17</sup>.

<sup>12</sup> Ver más en F. Six y K. Verhoest (2017, p. 13).

<sup>13</sup> Contenidos en los artículos 1.4 y 1.15 del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, respectivamente.

<sup>14</sup> Las medidas administrativas, también llamadas órdenes administrativas, son imposiciones de gravamen reglamentadas y emitidas por la Administración (en ejercicio de la actividad de policía) que limitan los derechos de los administrados (no una situación de mero interés) y los obligan a sujetarse a un deber de conducta positivo (mandato o prescripción) o negativo (prohibición u omisión) (Garrido Falla, 1987, p. 115; Parada Vásquez, 1999, pp. 115, 443).

<sup>15</sup> Para un mayor análisis de los aspectos paralelos entre la *responsive regulation* y el derecho administrativo peruano véase a Gamarra Abarca (2018).

<sup>16</sup> Aprobado mediante decreto supremo 004-2019-JUS.

<sup>17</sup> Para un análisis más profundo de esta figura véase a R. Huapaya, L. Sánchez y Ó. Alejos (2018, p. 581).

El sector ambiental no ha sido ajeno a estas incorporaciones normativas y, de hecho, antes de la aprobación del Decreto Legislativo 1272 se fueron introduciendo nuevos principios y reglas de *enforcement* —utilizando para ello herramientas propias del derecho administrativo— que, como veremos, tenían una marcada influencia de la *responsive regulation*. Estas disposiciones, sin embargo, no se unificaron ni articularon de forma suficiente como para aplicar ordenada y adecuadamente la estrategia.

Estos antecedentes normativos han sido un paso previo antes de la adopción de la *responsive regulation* (por primera vez en una norma sectorial peruana) como principio base de la fiscalización o supervisión ambiental.

#### IV. ANTECEDENTES EN LA APLICACIÓN DE LA ESTRATEGIA: EL “NUEVO” ENFOQUE DE FISCALIZACIÓN DEL OEFA

La Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, “SIN-EFA”), publicada el 5 de marzo de 2009, estableció la estructura de los órganos encargados de fiscalizar y aplicar las sanciones respectivas en materia ambiental. También desarrolló las características y ejemplos de diversas herramientas jurídicas que sirven como apoyo en estas funciones. Se reconoció la posibilidad del OEFA de emitir sanciones<sup>18</sup>, pero también medidas cautelares y correctivas —estas últimas con el objeto de “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” (Ley 29325, 2009)<sup>19</sup>. Asimismo, se estableció que las medidas correctivas (todavía abordadas como complemento a la sanción) serían adoptadas teniendo en consideración el principio de Razonabilidad —como vemos— mucho antes de la publicación del Decreto Legislativo 1272.

A partir del 2012 el OEFA inició un proceso de reformas normativas que posteriormente se orientarían a sustentar un “nuevo enfoque de fiscalización ambiental”. Se considera que este enfoque busca lo siguiente:

[...] un equilibrio que permita armonizar la libre iniciativa privada y la libertad de empresa con la protección ambiental, el derecho de desarrollar actividades económicas con el derecho

a vivir en un ambiente sano, la promoción de la inversión privada con la protección de los ecosistemas, y que este equilibrio lleve hacia un desarrollo sostenible (Gómez y Granados, 2013, p. 15).

El primer peldaño importante en la adopción de este enfoque se produjo en el año 2013 con la aprobación de la Ley 30011 que modificó la Ley 29325. El artículo 11 de esta norma modificadora dividió la actividad de *enforcement* ambiental en tres grandes grupos: la función evaluadora, la función supervisora directa y la función fiscalizadora y sancionadora. En específico, la función supervisora directa incluye “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”. Lo más resaltante de este concepto de función supervisora es que se precisa que esta:

[...] 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 (Ley 30011, 2013).

Es decir, se reconoce la subsanación voluntaria de la infracción como una causal de exención de responsabilidad que sustrae el elemento objetivo de imputabilidad, todo ello bajo la influencia de la justicia restaurativa propugnada por la *responsive regulation*<sup>20</sup>.

La segunda disposición complementaria de la Ley 30011 también dispuso la modificación de la Ley 28611, Ley General del Ambiente, con el objeto de incrementar el monto máximo de las multas aplicables por el OEFA de 10 000 UIT a 30 000 UIT. Esta modificación se encuadró aparentemente en el intento de fortalecer las multas como opción de castigo en caso las posibilidades de subsanación y medidas correctivas no fuesen atendidas correctamente. Por lo mismo, este incremento en el impacto de la multa está en línea con la *responsive regulation*, que propone un aumento de los efectos dañinos del castigo en la parte superior de la pirámide. En paralelo, el OEFA aprobó una norma que introdujo una visión ciertamente novedosa

<sup>18</sup> Conviene resaltar que el artículo 18 de la Ley 29325 señala que 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.

<sup>19</sup> Artículo 22 de la Ley 29325.

<sup>20</sup> La Ley 30011 también dispuso la incorporación de los mandatos de actuación y las medidas preventivas o de seguridad como herramientas complementarias a las medidas correctivas.

para el *enforcement* ambiental (y administrativo en general): la Resolución 046-2013-OEFA/CD que aprobó el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (actualmente derogado). Este reglamento introdujo la figura de los “hallazgos de menor trascendencia” como:

[...] aquellos hechos relacionados al presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables que por su naturaleza no generen daño potencial o real al ambiente o a la salud de las personas, puedan ser subsanados y no afecten la eficacia de la función de supervisión directa ejercida por el OEFA (OEFA, 2013).<sup>21</sup>

Los hallazgos de menor trascendencia podían ser subsanados voluntariamente y luego ser informados a la autoridad supervisora sin generar responsabilidad administrativa, incluso con posterioridad a una acción de supervisión (a partir del requerimiento o exhortación del supervisor)<sup>22</sup>. La posibilidad de subsanar un hallazgo no estaba prevista, entre otras, para conductas reincidentes ni tampoco para aquellas que obstaculizaran el ejercicio de la función de supervisión del OEFA. La norma calificaba expresamente determinadas conductas contrarias al ordenamiento como susceptibles de generar un mínimo riesgo para el medio ambiente y, como tales, quedaban sometidas a una regla de corrección para evitar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En otras palabras, el reglamento encontraba una mayor satisfacción del *enforcement* en la subsanación voluntaria que en el castigo.

Posteriormente, el 12 de julio de 2014 se publicó la Ley 30230 que estableció medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. El artículo 19 (hoy derogado) contenía una disposición que generaba una “moratoria de sanciones”, por la cual, durante los tres siguientes a la vigencia de dicha norma, el OEFA debía priorizar acciones de supervisión orientadas a la subsanación y corrección antes que la sanción. El castigo entonces sería aplicado de forma excepcional bajo tres supuestos concretos: infracciones tipificadas

como muy graves, infracciones derivadas de la comisión de actos para los que no se contará con los instrumentos ambientales respectivos y en casos de reincidencia<sup>23</sup>.

A partir de la aprobación de dicha norma y en concordancia con la Resolución 026-2014-OEFA-CD,<sup>24</sup> se estableció como regla general que durante un período de tres años contados hasta el 12 de julio de 2017, la sanción administrativa sería una herramienta de *enforcement* excepcional. Es decir: (i) que las acciones de supervisión y fiscalización debían tratar en lo posible de concluir con la imposición de una medida correctiva, preventiva o mandato; (ii) ante una infracción normativa debidamente comprobada se debía aplicar una medida correctiva y únicamente en caso de incumplimiento aplicar una multa y solo hasta el 50 % del monto correspondiente (siempre que hubiese sido de aplicación la metodología de cálculo del OEFA y no estemos ante una multa tasada).

Según lo detallado en la Exposición de Motivos de la Ley 30230, esta norma surgió para concretar materialmente la función supervisora del OEFA —que persigue la subsanación voluntaria de las infracciones— y para buscar una respuesta legislativa a la problemática generada por la reciente aprobación —para la fecha— de una amplitud de normas ambientales cuyos alcances y disposiciones eran desconocidas para un gran número de empresas<sup>25</sup>.

Este esquema no fue de aplicación para aquellas infracciones muy graves que generaran daños a la vida y salud, fuesen producto de una reincidencia o se trataran de actividades realizadas sin instrumentos de gestión ambiental. Aunque esta última regla podía encontrar una lógica muy similar al esquema de saltos en la pirámide de Ayres y Braithwaite, el mensaje expreso de que la sanción sería excepcional y, sobre todo, con montos reducidos, podría considerarse contrario al propio espíritu de la *responsive regulation*, ya que para la teoría es sumamente importante mantener permanentemente un poder sancionador fuerte —como medio exclusivo de disuasión de conductas— y que, además, los propios regulados sean conscientes de dicha amenaza.

<sup>21</sup> Artículo 2 de la Resolución 046-2013-OEFA/CD.

<sup>22</sup> Artículo 6.4 de la Resolución 046-2013-OEFA/CD.

<sup>23</sup> Esta norma, sin embargo, no estuvo exenta de cuestionamientos, al considerar que buscaba más un escenario de impunidad antes que de prevención. Entre otras entidades que se pronunciaron en contra de la misma estuvo la propia Defensoría del Pueblo. Para más información ver en Defensoría del Pueblo (2015).

<sup>24</sup> Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19 de la Ley 30230.

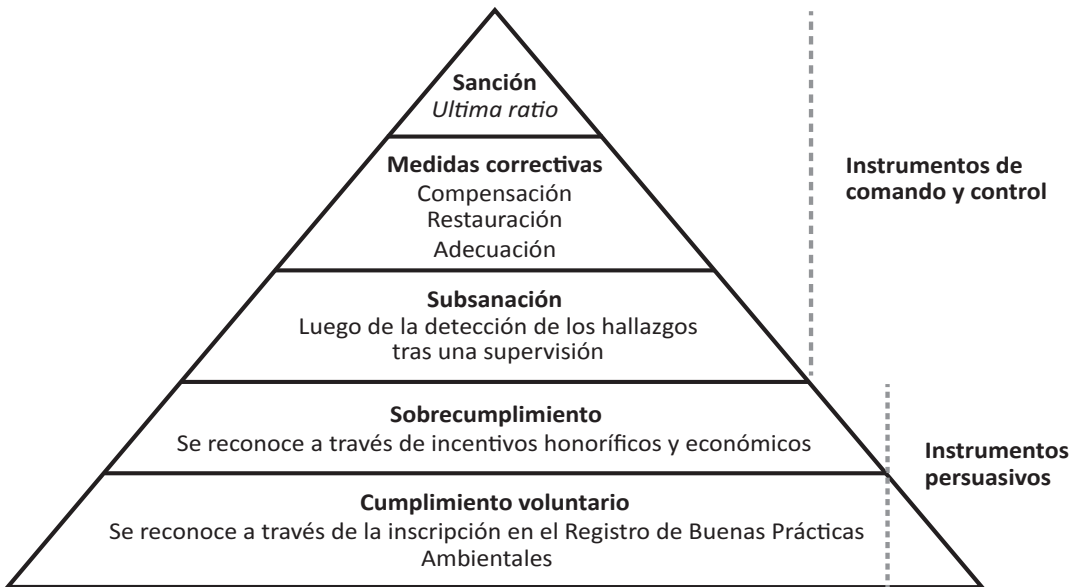
<sup>25</sup> Así, considerando que “la imposición de sanciones requiere de una etapa previa de educación y concientización de los agentes, la población y las autoridades”, la excepcionalidad de las sanciones permitiría “legitimar las acciones futuras de fiscalización, generando un ambiente de confianza para el efectivo cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados”. Ver más en la Exposición de motivos de la Ley 30230, p. 34.

Gráfico 1. Etapas del enfoque de la fiscalización ambiental del OEFA



Elaboración: Subdirección de sanción e incentivos del OEFA.

Gráfico 2. Pirámide de la estrategia de la fiscalización ambiental del OEFA



Fuente: Responsive regulation: Transcending the deregulation debate.

Elaboración: Subdirección de sanción e Incentivos del OEFA.

Aunque la moratoria pudo afectar los propios objetivos del enfoque correctivo, en términos generales se trató de continuar reforzando el marco normativo de la fiscalización ambiental a través del impulso de leyes y reglamentos administrativos, el privilegio de la subsanación voluntaria de infracciones, la remediación ambiental, el dictado de medidas correctivas y las sanciones como última ratio, así como la implementación de instrumentos no coercitivos y de cumplimiento voluntario de la nor-

mativa ambiental a través del Registro de Buenas Prácticas Ambientales y del Régimen de Incentivos (OEFA, 2016b, p. 12). Como se aprecia en el siguiente cuadro<sup>26</sup>, el OEFA construyó un esquema de *enforcement* que involucrase la alternancia de métodos correctivos con sanciones y otros incentivos para el cumplimiento voluntario<sup>27</sup> (ver gráfico 1).

No solo ello, sino que directamente el OEFA llegó a elaborar como parte de sus informes de gestión

<sup>26</sup> Ver más en Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2016a, p. 24).

<sup>27</sup> Sobre los incentivos de cumplimiento otorgados por la OEFA puede destacarse el Reglamento del Régimen de Incentivos en el Ámbito de la Fiscalización Ambiental a cargo del OEFA, aprobado por Resolución 040-2014-OEFA/CD, que introdujo un sistema de reconocimientos públicos y descuentos en multas para los administrativos que implementen mecanismos de prevención en la contaminación ambiental o generen medidas eficientes de uso de recursos naturales.



una versión propia de la pirámide de *enforcement* de Ayres y Braithwaite, trazando otra vinculación (en este caso directa) entre la *responsive regulation* y su esquema de fiscalización y sanciones<sup>28</sup> (ver gráfico 2).

Pese a lo anterior, el OEFA no incluyó como principio expreso en sus normas de supervisión o sanción a la *responsive regulation*, ni tampoco trazó una estrategia concreta de cara a superar los defectos de la Ley 30230: por ejemplo, una mayor promoción de las supervisiones educativas destinadas a difundir los contenidos y requerimientos de la normativa ambiental o un plan de fortalecimiento institucional que involucre la formación y reclutamiento de supervisores ambientales a mayor escala.

Por otro lado, entre el 2012 y el 2016 el OEFA aprobó más de sesenta normas complementarias destinadas a delimitar las condiciones de supervisión e imposición de sanciones en línea con el enfoque correctivo, algunas de las cuales mantienen hasta el momento sus efectos. Entre estas normas podemos destacar positivamente las siguientes:

- a) La Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA, aprobada por Resolución 015-2012-OEFA/CD, que tiene por objeto desarrollar las condiciones bajo las cuales los órganos del OEFA –en aras de favorecer una política de transparencia– puedan proporcionar al público datos y reportes acerca de las acciones e informes de supervisión directa realizados.
- b) La Resolución 010-2013-OEFA-CD, que aprobó los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en la Ley N° 29325, Ley del SINEFA. Esta norma (aún vigente) tiene por objeto trazar las características, escenarios y condiciones de ampliación de las medidas correctivas ambientales. Los Lineamientos han detallado expresamente los tipos de daños reales y/o potenciales (al ambiente, a los recursos naturales, a la salud) que serían susceptibles de ser reparados a través de medidas correctivas. Aunque los Lineamientos dejan en claro que conceptos indemnizatorios de daño emergente, lucro cesante, daño moral y daño a la persona solo pueden ser solicitados en la vía jurisdiccional, se ha reconocido implícitamente que la imposición de medidas co-

rectivas de restauración puede suponer en la práctica la restitución de parte del daño emergente que luego sería indemnizable en la vía jurisdiccional.

La obligación de asumir la restauración de daños ambientales o la salud mediante medidas correctivas se deriva de la aplicación de los principios ambientales de internalización de costos y responsabilidad ambiental y de los principios de restauración y compensación ambiental, estos últimos reconocidos por el Tribunal Constitucional, que exigen el saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados y la creación de mecanismos de reparación para la explotación de recursos no renovables, respectivamente.

Los Lineamientos abundan también en la caracterización de las medidas correctivas de restauración, delimitando sus clases; de este modo se precisa la naturaleza de las medidas de restauración en sentido estricto (orientadas a la reconstrucción de un bien ambiental destruido), de rehabilitación (reposición de las finalidades análogas de un bien) y reparación (cuando no existe la destrucción de un bien sino una afectación menor). Así también los Lineamientos fijan un orden de prelación para la selección de las medidas correctivas a imponer. Primero debe determinarse si es posible “volver las cosas al estado anterior a la producción del daño”. De ser la respuesta afirmativa serán de aplicación las medidas correctivas de restauración y en su defecto, si el bien afectado no puede ser recuperado, se recurrirá a las medidas de compensación.

Asimismo, al guiarse por los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, las medidas correctivas deben procurar adecuarse a la finalidad propuesta, ser menos lesivas, es decir no generar sobrecostos a los administrados más allá de los estrictamente necesarios para el cumplimiento de la obligación ambiental, respetar el ámbito de la libre decisión de las empresas en cuanto a su gestión ambiental y estar sujetas a un plazo de cumplimiento razonable (OEFA, 2016c, p. 194).

- c) La Guía de los Derechos del Supervisado, aprobada por Resolución 037-2014-OEFA/CD, tiene por objeto informar a los administrados acerca de los derechos exigibles y obligaciones de la autoridad durante las acciones

<sup>28</sup> Ver en Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2016a, p. 27).

de fiscalización. A pesar de ser meramente informativa, esta guía puntualizó la existencia de una serie de derechos (entre estos la debida notificación y el acceso libre al expediente) que luego serían incorporados expresamente en el Decreto Legislativo 1272.

- d) El Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución 007-2015-OEFA-CD (parcialmente derogado), desarrolló los tipos y supuestos de aplicación de medidas administrativas a ser impuestas durante las supervisiones directas a cargo del OEFA —concretamente los mandatos, las medidas preventivas, las medidas cautelares y las medidas correctivas.

Algunos aspectos destacables dentro de esta última norma estaban relacionados con: (i) la previsión expresa de que la autoridad debía otorgar al administrado un plazo razonable para el cumplimiento de las medidas administrativas, considerando las circunstancias del caso concreto, la complejidad de su ejecución y la necesidad de protección ambiental<sup>29</sup>; (ii) el reconocimiento expreso de que los administrados estaban habilitados para interponer recursos de reconsideración y apelación contra el acto que ordena el dictado de una medida administrativa<sup>30</sup> y; (iii) el diseño de un procedimiento administrativo abreviado para sancionar el incumplimiento de medidas administrativas<sup>31</sup>.

Así también, el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA definía y tipificaba las medidas correctivas bajo un nivel de detalle solo visto en el sector de protección al consumidor<sup>32</sup>. El artículo 29 del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA disponía la clasificación de las medidas correctivas, en medidas de adecuación, paralización, restauración y compensación ambiental, previendo una cláusula abierta para las mismas y la posibilidad de solicitar aclaraciones para especificar su contenido o requerimientos de actuación (artículo 31).

- e) El Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución 016-2015-OEFA-CD (ahora derogado), desarrollaba más a fondo los mecanismos de subsanación voluntaria y el enfoque correctivo de los denominados hallazgos<sup>33</sup>.

- f) El Texto Único del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución 045-2015-OEFA-PCD (también derogado), dispuso los criterios generales de conducción de los procedimientos sancionadores. De esta norma se destaca la inclusión de criterios de graduación de sanción, así como las circunstancias agravantes y atenuantes de sanciones. Dada la responsabilidad objetiva en materia ambiental, no existían eximentes de sanción basados en la culpabilidad de los infractores.

Posteriormente, en el marco de la adecuación al Decreto Legislativo 1272<sup>34</sup>, y con el objeto de “regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión” a través de la Resolución 005-2017-OEFA-CD, el OEFA publicó una versión reformada del Reglamento de Supervisión (como veremos, recientemente reemplazada) que derogó los reglamentos previos de supervisión y modelo de supervisión y parcialmente el Reglamento de Medidas Administrativas.

Es en este contexto, en julio de 2017 culminó la vigencia del artículo 19 de la Ley 30230, con lo cual el esquema sancionador excepcional del OEFA fue normalizado. Esta variación legislativa fue encuadrada junto con la sucesiva emisión de una serie de nuevas normas que, de forma más ordenada, han intentado esquematizar la *responsive regulation* en el sector.

Cabe resaltar que debido a la vigencia de la Ley 30230 y la falta de una política expresa de *responsive regulation* hasta antes del 2019, no podemos afirmar que dicha estrategia se aplicó en los hechos. Sin embargo, de cara a analizar los efectos de algunas de las disposiciones correctivas que

<sup>29</sup> Artículo 2.3 de la Resolución 007-2015-OEFA-CD.

<sup>30</sup> Artículo 35 de la Resolución 007-2015-OEFA-CD.

<sup>31</sup> Artículo 42 de la Resolución 007-2015-OEFA-CD.

<sup>32</sup> Sobre ello ver los artículos 114, 115 y 116 de la Ley 29571, Código de Protección y Defensa del Consumidor.

<sup>33</sup> En paralelo, mediante la Resolución de Consejo Directivo 049-2015-OEFA/CD el OEFA aprobó el Modelo de Reglamento de Supervisión Ambiental, norma aplicable no a la supervisión directa realizada por el OEFA sino a las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).

<sup>34</sup> La Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo 1272 ordenó la adecuación de las normas de las entidades públicas a las nuevas disposiciones de la LPAG, a fin de crear una base legal administrativa integrada que no limite los nuevos derechos reconocidos para los administrados.

hemos revisado, podemos referirnos a los informes elaborados por la OEFA que remarcan los puntos positivos dentro de los primeros años del nuevo enfoque de fiscalización ambiental (OEFA, 2016a, p. 63), entre estos, un incremento notable en el número de supervisiones –de más del 400 %–, el incremento del número de medidas correctivas impuestas –de 2 en 2012 a 447 durante el 2015– (2016d, p. 40), la reducción progresiva del número de procedimientos administrativos y de las apelaciones a las sanciones administrativas –del 52 % en 2012 al 20% en 2015– (2016d, p. 33), una mejora en la confirmación de los fallos a favor del OEFA en el poder judicial (situadas en alrededor del 97%) y una reducción notoria –en el sector minero– del número de infracciones cometidas (p. 55)<sup>35</sup>.

Sin embargo, como hemos indicado, existen declaraciones y críticas, inclusive de la actual presidenta del OEFA, que proporcionan cifras donde se evidencia un mayor ratio de incumplimientos en diversos tipos de actividades; por ejemplo, en el sector pesquero, donde se habría producido un incremento de incumplimientos normativos de más del 75% o en el sector minero, donde el incremento sería de 37% (Torres, 2016).

Las estadísticas mostradas en ambos lados deben ser tomadas con cuidado por el mismo hecho de que aún no se cuenta con todos los datos sintetizados que resuman el resultado de los procedimientos sancionadores iniciados bajo la vigencia de la Ley 30230. Pese a ello, podría argumentarse que el incremento de incumplimientos no estaría dado por la adopción parcial del enfoque correctivo y de la *responsive regulation* (que finalmente ha continuado bajo la actual gestión del OEFA) sino por la inadecuada introducción y reglamentación de la moratoria de sanciones<sup>36</sup>.

La etapa posterior a la Ley 30230 y las demás normas está marcada, en primer lugar, por el

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Resolución 027-2017-OEFA-CD, que, además de perseguir una saludable intención de unificación normativa<sup>37</sup>, precisa las condiciones para la determinación de las multas, conforme a los criterios derivados del Decreto Legislativo 1272, sin crear o mantener el régimen de moratoria y excepcionalidad de las sanciones contenido en la Ley 30230.

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador deroga casi todos los artículos restantes del Reglamento de Medidas Administrativas y recoge dentro de su texto la definición de medidas correctivas (artículo 18), entendidas como las órdenes destinadas a “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”.

Bajo esta norma, las medidas correctivas han sido tipificadas bajo una cláusula bastante abierta. Algunos ejemplos de medidas correctivas son los siguientes: (i) el decomiso de los bienes empleados para el desarrollo de la actividad económica; (ii) la paralización, cese o restricción de la actividad económica causante de la infracción; (iii) acciones para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas; (iv) adopción de medidas de mitigación u (v) otras que se deriven del ordenamiento vigente en materia ambiental.

En otras palabras, las medidas correctivas (junto a las medidas cautelares) pasan a ser consideradas como elementos complementarios a las sanciones administrativas al ser impuestas por la Autoridad Decisora, órgano del OEFA que resuelve estos procedimientos<sup>38</sup>. No obstante, como detallaremos en la siguiente sección, es posible ligarlas también a las supervisiones, dentro del enfoque piramidal de *responsive regulation*.

<sup>35</sup> Así por ejemplo el en materia de supervisión minera el OEFA señala lo siguiente: “el resultado general obtenido de la evaluación realizada muestra una reducción mayor al 50% de la cantidad de hallazgos (incumplimientos) detectados en el año 2014 respecto del año 2013. Si bien con los resultados obtenidos se confirma una reducción de los presuntos incumplimientos y se verifica la internalización del cumplimiento ambiental de las empresas, se debe continuar con las acciones que permitan obtener mayores índices de cumplimiento de la normativa ambiental” (2016a, p. 55).

<sup>36</sup> Si se analizan las declaraciones de la presidenta del OEFA, se extrae que los cuestionamientos a esta etapa normativa están centrados precisamente en la moratoria como detonante directo del aparente incremento de incumplimientos.

<sup>37</sup> Para más detalles sobre la finalidad de esta norma véase la Exposición de motivos del proyecto que dio origen al Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (julio de 2017).

<sup>38</sup> De acuerdo al Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador la autoridad Decisora es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI).

## V. EL NUEVO REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN: LA ADOPCIÓN FORMAL DE LA *RESPONSIVE REGULATION*

Visto el avance normativo en materia de *enforcement* administrativo en el sector ambiental y la intención de adaptarse el marco de la *responsive regulation*, era necesario incluir prescripciones expresas que puedan servir como respaldo a los operadores jurídicos para la aplicación de medidas alternativas a las sanciones. Esta situación se ha presentado con el recientemente publicado Reglamento de Supervisión del OEFA (Resolución 006-2019-OEFA/CD), que viene a establecer por primera vez la *responsive regulation* como un principio de fiscalización ambiental<sup>39</sup>. El principio al que hacemos referencia se ha denominado “Regulación responsiva” (literal h del artículo 4), y establece que:

[e]l ejercicio de la función de supervisión se realiza de forma modulada, en función de la oportunidad en que es realizada la acción de supervisión, el tipo de obligación fiscalizable, la gravedad del presunto incumplimiento, el desempeño ambiental del administrado u otros factores que permitan una intervención proporcional al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

El principio hace referencia a la aproximación de la entidad conforme a las circunstancias involucradas en cada caso; es decir, considerando la imposición de medidas según se aprecie una finalidad concreta y razonable. Esto supone necesariamente un destierro de la visión predominantemente sancionadora que ve el castigo como una consecuencia inevitable ante una fiscalización.

Claro está, por el momento no existe mayor detalle sobre la forma concreta en que este principio se verá aplicado en los hechos ni cuál será la posición concreta de las instancias y órganos del OEFA sobre la manera de interpretar el principio. Únicamente puede citarse lo contenido en la exposición de motivos de la norma que señala que el enfoque responsivo supondrá “que el OEFA promueva escalonadamente el cumplimiento normativo: en un primer lugar la persuasión y orientación al cumplimiento, para finalmente la tradicional forma de exigir el cumplimiento a través de la fuerza punitiva del Estado mediante sanciones” (OEFA, 2019, p. 5). En otras palabras, encontramos una intención expresa de aplicar la pirámide de Ayres y Braithwaite.

La tendencia del OEFA de ir progresivamente adoptando herramientas y esquemas de *responsive regulation* de forma independiente en anteriores normas se ve complementada entonces por un principio de actuación general que tiene vocación de permanencia y extensión a todas las actividades tendientes a generar cumplimiento.

Dentro del nuevo Reglamento de Supervisión también encontramos otros principios que refuerzan el enfoque responsivo adoptado. Por un lado, destacamos el principio de Orientación a riesgos, que busca que los recursos de la entidad se direccionen a actividades susceptibles de generar mayores daños, lo que supondría atender con herramientas menos costosas (por ejemplo, medidas correctivas) aquellas actividades con menor amenaza para el medio ambiente. También se destaca el principio Preventivo y Correctivo, que asimismo dispone que la actividad de supervisión no se agote en evaluar infracciones cometidas, sino que primordialmente ataque futuros incumplimientos, de modo tal que se cumpla con un rol de prevención, pero además, que se busque la corrección de conductas antes de la generación de infracciones concretas (y por tanto antes de los procedimientos sancionadores). Este principio está relacionado también con el principio de Promoción del cumplimiento, el cual establece que en el ejercicio de la función de supervisión debe promoverse la orientación y la persuasión en el cumplimiento de las obligaciones del administrado y la corrección de las conductas contrarias a las normas. Este principio bien podría haber formado parte del principio de Regulación Responsiva, pues como hemos visto, la educación y persuasión a los regulados forma parte de todo el esquema propuesto por esta estrategia de cumplimiento.

La inclusión de los principios puede servir eficientemente para que todo funcionario que considere adecuado imponer medidas menos lesivas que las sanciones tenga suficiente respaldo legal ante cualquier cuestionamiento externo. La actuación de los funcionarios pese a todo debe respetar principios como el control de la arbitrariedad, la razonabilidad y la no discriminación.

El nuevo Reglamento de Supervisión presenta otros aspectos que dotan de mayor predictibilidad a la actuación responsiva de la entidad y permiten anticipar cuáles serán las reglas que permitirán una concreción de esta estrategia. Por ejemplo, se establece (marcando otro punto altamente nove-

<sup>39</sup> Con esto el OEFA se convierte en la primera entidad peruana que adapta expresamente esta estrategia como principio normativo.

doso en la regulación peruana) el concepto de la supervisión orientativa (artículo 13), la cual tendrá por objeto “la promoción del cumplimiento de obligaciones fiscalizables”. Esta supervisión, que se presume será de la que todo supervisor deberá partir, supone dar a conocer a los administrados sus obligaciones y verificar –sin fines punitivos– su estado de cumplimiento. No obstante, el propio Reglamento reduce las condiciones de realización de estas supervisiones a una sola oportunidad por unidad, siendo esta una limitación, en nuestra opinión innecesaria, pues debería considerarse la materia de la supervisión antes que la identidad del administrado como condición de aplicación.

Se agrega también que la supervisión orientativa puede culminar con (i) un estado de cumplimiento que no requiera mayores acciones; (ii) la recomendación de implementar mejoras; (iii) la identificación de riesgos y emisión de alertas de cumplimiento; (iv) la imposición de medidas administrativas para adaptar conductas. Sobre esto último se entiende que el objetivo de una supervisión orientativa es contribuir a la difusión adecuada de la normativa ambiental o a sugerir o imponer órdenes de actuación. El objetivo, leído en concordancia con los principios, es que no se active la maquinaria punitiva del OEFA a menos que sea estrictamente necesario.

Es adecuado que la norma señale que, si se identifican daños, riesgos significativos o se afecta la eficacia de la fiscalización, el supervisor podría prescindir de la supervisión orientativa –se entiende– para recomendar el inicio de un procedimiento sancionador (artículo 19). Como hemos indicado, es importante que tampoco se envíe un mensaje de impunidad, pues la *responsive regulation* enfatiza que el elemento disuasivo nunca debe perderse del todo, siendo la gran amenaza perenne sobre aquellos agentes regulados dispuestos a desaprovechar la aproximación cooperativa y educativa del estado.

En concordancia con el artículo 257 del T.U.O. de la LPAG, el artículo 20 del nuevo Reglamento de Supervisión reconoce que los incumplimientos normativos<sup>40</sup> (calificados como leves y trascendentes en función del daño que involucran) pueden ser subsanados voluntariamente de forma previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador. En el caso de los incumplimientos leves, se

acepta que el elemento de voluntariedad no sea exigible cuando la subsanación se produzca igualmente antes del procedimiento administrativo sancionador.

Es positivo que el nuevo Reglamento de Supervisión no desarrolle condiciones específicas que limiten o imposibiliten el ejercicio del derecho de la subsanación voluntaria reconocido en la LPAG, como lamentablemente ha ocurrido en el caso de otros sectores<sup>41</sup>. Sin embargo, se mantiene innecesariamente la regla (presente en el anterior Reglamento) de que la subsanación no sea realizada a requerimiento de un supervisor o de la autoridad. Esta disposición es altamente riesgosa por el hecho de que bastaría la emisión de un requerimiento simple en el que conste la posible infracción para desvirtuar totalmente la posibilidad de subsanación, incluso si no se ha realizado la imputación de cargos (Huapaya, Sánchez y Alejos, 2018, p. 593).

Por otro lado, el nuevo Reglamento de Supervisión mantiene la conceptualización de las “medidas administrativas” (artículo 22). Como resultado de las supervisiones orientativas, la autoridad de Supervisión puede optar imponer (i) mandatos de carácter particular; (ii) medidas preventivas; (iii) requerimientos sobre instrumentos de gestión ambiental y (iv) otros mandatos dictados bajo los alcances de la Ley 29325.

Estas medidas administrativas, como prescripciones de comportamiento públicas, son de obligatorio cumplimiento y no excluyentes entre sí ni incompatibles con un eventual procedimiento sancionador, al que se recurra en caso se considere verdaderamente necesario. Las medidas administrativas también pueden ser variadas a solicitud de parte (artículo 24) atendiendo a razones justificadas; por ejemplo, circunstancias sobrevinientes que puedan comprometer la finalidad por la cual fueron dictadas. Así también, se prevé que las medidas administrativas puedan ser impugnadas a través de recursos administrativos (artículo 33).

Los mandatos de carácter particular (artículo 25) se refieren a órdenes que buscan garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental y, por tanto, están limitadas a conductas como la realización de estudios técnicos o monitoreos. La redacción del artículo no permite dar a entender que incluyan otro tipo de acciones que no tengan por finalidad

<sup>40</sup> Antes denominados “Hallazgos”.

<sup>41</sup> Esto ha ocurrido por ejemplo en el caso del Reglamento de Supervisión Fiscalización y Sanción de las Actividades Energéticas y Mineras, aprobado por Resolución 040-2017-OS/CD y el Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones de OSIPTEL, aprobado por Resolución 087-2013-CD-OSIPTEL. Para mayor detalle véase a Huapaya, Sánchez y Alejos (2018, p. 593).

coadyuvar a la labor eficiente del supervisor o de la autoridad como, por ejemplo, que sirvan como herramientas de restablecimiento de la legalidad. Por otro lado, los mandatos, como actos administrativos, deben ser motivados y, por tanto, cumplir con ser emitidos en un procedimiento administrativo regular.

En cambio, las medidas preventivas (artículo 28) generan obligaciones de hacer o no hacer que tienen por finalidad evitar un peligro inminente o alto riesgo para el medio ambiente, pudiendo comprender acciones como la clausura temporal de establecimientos o el decomiso de productos. Estas medidas, que doctrinariamente se conocen como medidas de seguridad o de choque son un tipo de órdenes administrativas que generan la privación de un derecho con el objeto de evitar una situación de riesgo inminente para la salud pública o el medio ambiente (Morón, 2010, p. 144). Se trata de una reacción de la administración frente a un peligro que, a diferencia de las medidas correctivas, no se justifica por la infracción de la legalidad sino por el alto riesgo de que ocurra un daño grave para los intereses públicos colectivos (Cierro, 2008, p. 61). Esto último es también coincidente con los **saltos** que admite la pirámide de Ayres y Braithwaite.

Aunque las medidas preventivas deben encontrarse detalladas en lo posible y adecuadamente motivadas, no dependen de la emisión de un procedimiento regular, pues a diferencia de otras medidas administrativas, únicamente requieren la constatación del hecho amenazador que suponga un inminente peligro. Así, la imposición se producirá a través de la coacción sin la necesidad de la constatación de la comisión de una infracción y/o la atribución de responsabilidades.

Respecto a las medidas que tienen por objeto requerir acciones sobre los instrumentos de gestión ambiental (artículo 30), estamos ante conductas específicas que se orientan únicamente a corregir un desfase entre lo contenido en los instrumentos y la realidad. En cambio, las últimas medidas administrativas a las que se hace referencia en el nuevo Reglamento de Supervisión son aquellos mandatos dictados conforme a la Ley 29325, Ley del SINEFA. Este extremo de la norma resulta bastante difuso pues la Ley 29325 únicamente desarrolla el concepto de mandatos particulares al que

ya se hace referencia en el nuevo Reglamento de Supervisión. No obstante, como hemos visto en la sección anterior, la Ley 29325 sí aborda con detalle las condiciones de imposición de medidas correctivas y cautelares.

En este escenario, si nos remitimos a la Exposición de motivos del antiguo Reglamento de Supervisión (Resolución 007-2017-OEFA-CD), norma que incorporó la referencia a la Ley 29325, encontramos que el OEFA entiende por “otros mandatos” a las medidas contenidas en el artículo 23 de dicha Ley, esto es, obligaciones que tengan por objeto “restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, o a compensarla en términos ambientales cuando lo anterior no fuera posible” y órdenes que sirvan para “recuperar, retener o decomisar bienes, o productos derivados de los mismos, que se hayan originado como consecuencia de la extracción o aprovechamiento ilegal de los recursos naturales” (p. 4).

Analizando el contenido de dichas medidas, podemos observar que estas vienen a ser en realidad medidas correctivas que tienen fundamentalmente la finalidad de reestablecer la legalidad (similares a las que se menciona en el artículo 22 de la propia norma). En ese sentido, parecería existir la intención de otorgar a la autoridad de Supervisión la facultad de dictar –en el marco de una supervisión y no de un procedimiento sancionador– las medidas contenidas en el artículo 23 de la Ley 29325, o lo que es lo mismo medidas correctivas y medidas cautelares que tutelen su cumplimiento<sup>42</sup>. Habilitar a dicha autoridad el dictado de este tipo de medidas administrativas luego de un procedimiento regular (utilizando los mismos criterios de los artículos 21 y 22 de la Ley 29325 y 22 del mismo Reglamento de Supervisión) es sumamente importante para mantener la finalidad correctiva de la fiscalización y el enfoque responsivo que busca disciplinar conductas que no generen graves daños o afectaciones o donde no exista una intención dolosa o reincidencia del administrado. Si bien parte de la regulación actual de las medidas correctivas se encuentra vinculada –creemos innecesariamente– al procedimiento sancionador, de interpretarse que únicamente la Autoridad Decisora puede imponer medidas correctivas (y solo dentro de un procedimiento sancionador) se restringiría la flexibilidad requerida para materializar la *responsive regulation*.

<sup>42</sup> Si bien las medidas cautelares a las que se hace referencia en la Ley 29325 sirven “para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas” antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa de este, es perfectamente posible que una medida cautelar pueda respaldar la emisión de una medida correctiva. De acuerdo al artículo 157 del T.U.O. de la LPAG, las medidas cautelares pueden emitirse en todo procedimiento administrativo (como el que conduzca a la emisión de una medida correctiva) siempre que con ello se asegure la eficacia de la resolución a emitir.

Aunque es recomendable mantener el poder sancionador sin recurrir a estrategias como las contenidas en la Ley 30230, esto no debe implicar que se pierda de vista que determinados incumplimientos tienen que combatirse con estrategias diferenciadas, analizando las variables involucradas en cada caso y con cada administrado y buscando, además, una mayor promoción de las medidas correctivas como mecanismos de imposición de conductas regladas y controladas. Recurrir en algunos casos a las medidas correctivas tiene la ventaja de que, al ser órdenes administrativas, poseen un grado de obligatoriedad de la que las recomendaciones o alertas carecen. Por otro lado, si bien estas medidas deben estar predeterminadas con suficiente detalle como para cumplir con los requisitos de tipicidad que se le exigen (Morón, 2010, p.150), también podrían ser lo suficientemente abiertas como para permitir la configuración de acciones adaptadas a cada situación particular, donde no solo se cumpla con restaurar, remediar o compensar cualquier afectación sino también prevenir futuros actos infractores.

En este contexto, la presencia y potestades de la autoridad de Supervisión son importantes debido a su mayor cercanía con los administrados y conocimiento real de su situación y posibilidades de cumplimiento. Dicha situación permitiría que a la larga se diseñen medidas que, dictadas con mayor colaboración y participación de los agentes regulados, donde se busque cooperación directa para la definición de las medidas más idóneas.

Así también, manteniendo la emisión de medidas correctivas dentro del campo de la supervisión, el OEFA podrá servirse de normas complementarias aún vigentes, como los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en la Ley 29325, que describen con detalle la forma de entendimiento y aplicación de este tipo de medidas administrativas.

En síntesis, un punto en común de las medidas administrativas con las que cuentan los supervisores y la autoridad de Supervisión es que todas vienen a ser herramientas de *enforcement* flexible que se

utilizan para prescindir en lo posible del procedimiento sancionador y disciplinar conductas en casos donde el comportamiento y consecuencias de los administrados no ameritan la adopción de acciones mucho más gravosas y costosas para las partes involucradas.

Sin embargo, no debe olvidarse que, como hemos anotado antes, el tratamiento e imposición de las medidas administrativas por parte del OEFA debe estar aparejado con: (i) el respeto a los principios generales del derecho administrativo<sup>43</sup> (legalidad, debido procedimiento, razonabilidad, confianza legítima, responsabilidad, entre otros), (ii) el cumplimiento de todos los elementos constitutivos de un acto administrativo válido, esto es: competencia de parte del órgano emisor, objeto o contenido lícito, preciso y posible, finalidad pública, motivación suficiente y adecuada, y un procedimiento previo regular<sup>44</sup>; (iii) el mantenimiento de una finalidad correctiva y no represiva en el acto y (iv) la ausencia de un contenido indemnizatorio, reservado para el ámbito judicial (Santamaría, 2000, p. 406).

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

El propósito de este trabajo ha sido aproximarnos a los conceptos asociados a la *responsive regulation* y su influencia en el marco normativo del sector ambiental hasta la fecha.

La teoría de *responsive regulation* promueve una estrategia de *compliance* piramidal, donde el *enforcement* se concreta a partir de la explicación razonada de las normas, la negociación con los regulados, la aplicación de medidas correctivas (destinadas a reparar daños en un enfoque de justicia redistributiva), para luego recién pasar a las sanciones y revocaciones de títulos habilitantes cuando todas las acciones previas hubiesen fracasado al intentar hacer cumplir la norma.

La *responsive regulation* teoriza también diversos supuestos en los cuales se pueden combinar las medidas, de tal suerte que se cree un *enforcement* flexible, tanto en la aplicación como en las herramientas a utilizarse, sirviéndose de una

<sup>43</sup> Al no tener una finalidad represiva, la imposición de medidas administrativas no se guía por los principios de la actividad sancionadora de la Administración sin por principios propios de la actividad de policía. Por ejemplo, una de las notas características de las medidas correctivas es que su imposición no requiere de la aplicación de algunas garantías, entre estas la culpabilidad como principio. Por tanto, si bien existe una necesidad de configurar un grado de tipicidad y antijuricidad impresas en la conducta del administrado, no necesariamente se presentará un análisis del factor de atribución (que se realiza en un procedimiento sancionador) antes de imponer la medida correctiva. Al respecto ver a Huergo Lora (2007, p. 220).

<sup>44</sup> En el caso de las medidas correctivas, Morón explica que existen tres elementos constitutivos de validez de una medida de este tipo: (i) Un contenido: un acto de gravamen; (ii) una causa: es una respuesta de la Administración frente a un ilícito en comisión o ya consumado y; (iii) un propósito retrospectivo: se propone reestablecer o reparar la legalidad mediante la cancelación o reversión de sus efectos en el mundo externo o prevenir una situación similar. Ver a Morón Urbina (2010, p. 147).

institucionalidad fuerte y el establecimiento de redes de confianza con los regulados.

El sector ambiental, a través del nuevo enfoque de fiscalización del OEFA, ha sido pionero en la utilización y desarrollo de normas y herramientas típicas de la *responsive regulation*, pasando primero de una adopción parcial, con rasgos correctivos pero con minimización del castigo, a uno más equilibrado en el que se ha buscado por primera vez integrar principios y herramientas jurídicas para crear expresamente una estrategia de *responsive regulation* con la publicación del nuevo Reglamento de Supervisión.

Sin embargo, existen factores que necesariamente deben ser considerados a efectos de concretar (en palabras de Robert Baldwin) una estrategia de *responsive regulation* real, que verdaderamente sirva a sus objetivos.

Primero, es fundamental tener un soporte institucional consolidado que afronte las obvias dificultades de poner en práctica la *responsive regulation*. Con esto nos referimos a tener un presupuesto amplio que posibilite: (i) la efectiva difusión de las normas ambientales más allá de las guías publicadas y (ii) la formación de un número mayor de fiscalizadores o inspectores de carrera que puedan evaluar a los administrados desde una perspectiva más especializada.

Segundo, la modificación normativa del OEFA y su puesta en práctica requerirá de un período de adaptación tanto para los administrados como también para la propia institución. Solo esta ventana previa (de hasta varios años) podría permitir internalizar la nueva forma de fiscalización de modo tal que se permita el cambio de **cultura** para los actores involucrados. Por lo mismo, la variación de la estructura antigua de *enforcement* no debería partir únicamente de una modificación legal a corto plazo (que persiga resultados inmediatos), sino de una mutación normativa compleja en varias etapas.

Tercero, sin perjuicio de que deben promocionarse y modificarse algunas normas para dar entender que las medidas correctivas pueden ser una alternativa de solución válida ante las sanciones, no puede enviarse tampoco un mensaje de impunidad en el sentido de que las probabilidades de ser sancionado serán siempre reducidas. Recordemos que la *responsive regulation* persigue la combinación con —y no la eliminación— de las sanciones. Afirmar que las sanciones podrían ser excepcionales o inclusive suprimidas puede afectar negativamente incluso a aquellos actores racionales con disposición a cumplir (debido a la total eliminación del elemento disuasivo).

Los nuevos reglamentos aprobados no deberían suponer en algún caso la eliminación de las guías para los administrados y normas como los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas que han supuesto una innovación positiva en el marco legislativo peruano. Tampoco se debe perder de vista que la *responsive regulation* no está pensada únicamente para una sola etapa del proceso regulatorio, sino para todas: desde la formulación de normas y la adecuada difusión de las conductas requeridas, la materialización de fiscalizaciones preventivas y la selección adecuada de las medidas correctivas o sanciones luego de producidos los hechos ilícitos.

Finalmente, el OEFA debe considerar que la materialización completa de la *responsive regulation* resultará un proceso gradual y complejo que requerirá de una entidad sólida con recursos humanos y económicos adecuados. Esto va más allá de un simple cambio normativo, puesto que serán necesarias varias etapas de cambios, evaluaciones y transformaciones tanto en la estructura y objetivos de la entidad como en la cultura de los administrados. 📖

## REFERENCIAS

- Alcácer Guirao, R. (2011). La Mediación Penal y la Atenuante de Reparación. Similitudes y Criterios de Aplicación. En: Martínez Escamilla, M. y M. P. Sánchez Álvarez (coords.). *Justicia Restaurativa, Mediación Penal y Penitenciaria: Un renovado impulso*. Madrid: Editorial Reus.
- Ayres, I. y J. Braithwaite (1992). *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Oxford: Oxford Socio-Legal Studies.
- Baldwin, R. (1990). Why Rules Don't Work. En: *The Modern Law Review* 53(3). DOI: 10.1111/j.1468-2230.1990.tb01815.x
- Bardach, E. y R. A. Kagan (2004). *Going by the Book*. Nueva Jersey: Transaction Publishers.
- Black, J. (2001). Managin Discretion. *ARLC Conference Papers. Penalties: Policy, Principles and Practice in Government Regulation*. Londres: London School of Economics.
- Braithwaite, J. (2001). The essence of responsive regulation. En: *U.B.C. Law Review* 44(3), pp. 475-520.
- (2006). Responsive regulation and developing economies. En: *World Development Journal* 34 (5), pp. 884-898. DOI: 10.1016/j.worlddev.2005.04.021



- Cierco Seira, C. (2008). Las medidas preventivas de choque adoptadas por la administración frente a los productos insalubres. En: *Revista de Administración Pública* 175. DOI: 10.18042/cepc/rap.199.09
- Defensoría del Pueblo (2015). *¡Un llamado a la mediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburífero. Informe Defensorial 171*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Gamarra Abarca, S. (2018). *La paradoja del castigo: las medidas administrativas y otros mecanismos de enforcement de la regulación en los servicios públicos (tesis para optar el grado de licenciado)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Garrido Falla, F. (1987). *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Décima Edición. Madrid.
- Gómez Apac, H. y M. Granados (2013). El fortalecimiento de la fiscalización ambiental. En: H. Gómez Apac (dir.). *El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental*. Lima: OEFA. Recuperado de: [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=6282](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=6282)
- Gunningham, N. "Enforcement and Compliance Strategies". En: Baldwin, R., M. Cave y M. Lodge (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Oxford: Oxford University Press.
- Hawkins, K. (2002). *Law as Last Resort: Prosecution Decision-Making in a Regulatory Agency*. Oxford: Oxford Socio-Legal Studies.
- Huapaya, R., L. Sánchez y O. Alejos (2018). El Eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la Ley del Procedimiento Administrativo General. *El Derecho Administrativo como instrumento al servicio ciudadano. Memorias del VIII Congreso Nacional de Derecho Administrativo*. Lima: Palestra y Universidad de Piura.
- Huergo Lora, A. (2007). *Las Sanciones Administrativas*. Madrid: Editorial Iustel.
- Laffont, J.-J. (2001). Enforcement, Regulation and Development. Discurso de apertura presentado en el AERC. Nairobi: 12 de junio. Recuperado de: <http://idei.fr/sites/default/files/medias/doc/wp/2001/erd.pdf>
- Melgar Córdova, E. (2014). ¿Un error lo comete cualquiera? Implicancias de los errores de condena sobre el nivel de disuasión en los procedimientos administrativos. En: *Revista de Derecho Administrativo* 14.
- Morgan, B. y K. Yeung (2009). *An Introduction to Law and Regulation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Morón Urbina, J. C. (2010). Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración. En: *Revista de Derecho Administrativo* 9.
- OCDE (2016). Regulatory Policy in Peru: Assembling the Framework for Regulatory Quality. En: *OECD Reviews of Regulatory Reform*. París: OECD Publishing. Recuperado de: [http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-in-peru\\_9789264260054-en#page3](http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/regulatory-policy-in-peru_9789264260054-en#page3)
- OCDE (2018). Perú y la OCDE: Una relación de beneficio mutuo 28 de mayo de 2018. Recuperado de: <http://www.oecd.org/latin-america/countries/peru/peru-y-la-ocde.htm>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (2016a). *El impacto de la fiscalización ambiental en el desempeño de las empresas mineras*. Lima: OEFA. Recuperado de: [https://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=18972](https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=18972)
- (2016b). *Informe de Transferencia de Gestión, período 2011-2016*. Lima: OEFA.
- (2016c). *Principales criterios resolutivos adoptados en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA*. Lima: OEFA.
- (2016d). *Tres años del nuevo enfoque de la fiscalización ambiental: octubre 2012-octubre 2015*. Lima: OEFA.
- (2019). La OCDE inicia primera misión de trabajo en el marco del "Estudio de Fiscalización y Cumplimiento Regulatorio en el OEFA". En: OEFA. 18 de febrero de 2019. Recuperado de: <https://www.oefa.gob.pe/noticias-institucionales/la-ocde-inicia-primera-mision-de-trabajo-en-el-marco-del-estudio-de-fiscalizacion-y-cumplimiento-regulatorio-en-el-oefa>
- Parada Vásquez, R. (1999). *Derecho Administrativo I. Parte General*. Undécima edición. Madrid: Marcial Pons.
- Polinsky, A. M. y S. Shavell (2007). The Theory of Public Enforcement of Law. En: *Handbook of Law and Economics* 1, pp. 405-425. DOI: 10.1016/S1574-0730(07)01006-7
- Santamaría Pastor, J. A. (2000). *Principios del Derecho Administrativo General*. Segunda edición. Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces.

Six, F. y K. Verhoest (2017). *Trust in Regulatory Regimes*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc.

Torres Sánchez, T. (2016). Presentación de Tessa Torres, presidente del OEFA, ante la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República. 08 de noviembre 2016. Recuperado de: <https://ia601205.us.archive.org/18/items/330576189PresentacionDeTessaTorresSanchezPresidentaDeOEFA/330576189-Presentacion-de-Tessa-Torres-Sanchez-presidenta-de-OEFA.pdf>

### LEGISLACIÓN, JURISPRUDENCIA Y OTROS DOCUMENTOS LEGALES

Decreto Legislativo 1013. Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. En: *Diario El Peruano*, 13 de mayo de 2008.

Decreto Legislativo 1272. Decreto Legislativo que modifica la Ley 27444 y deroga la Ley 29060. En: *Diario El Peruano*, 20 de diciembre de 2016.

Decreto Supremo 006-2017-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. En: *Diario El Peruano*, 17 de marzo de 2017.

Ley 28611. Ley General del Ambiente. En: *Diario El Peruano*, 15 de octubre de 2005.

Ley 29325. Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En: *Diario El Peruano*, 04 de marzo de 2009.

Ley 30011. Ley que modifica la Ley 29325. En: *Diario El Peruano*, 26 de abril de 2013.

Ley 30230. Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y diversificación de inversión en el país. En: *Diario El Peruano*, 11 de junio de 2014.

Resolución de Consejo Directivo 015-2012-OEFA/CD que aprueba Directiva que promueve mayor transparencia respecto de la información que administra el OEFA. En: *Diario El Peruano*, 28 de diciembre de 2012.

Resolución de Consejo Directivo 010-2013-OEFA/CD que aprueba los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas. En: *Diario El Peruano*, 23 de marzo de 2013.

Resolución de Consejo Directivo 046-2013-OEFA/CD que aprobó el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia. 28 de noviembre de 2013.

Exposición de motivos de la Ley 30230. En: *Diario El Peruano*, 12 de julio de 2014.

Resolución de Consejo Directivo 026-2014-OEFA/CD. En: *Diario El Peruano*, 24 de julio de 2014.

Resolución de Consejo Directivo 037-2014-OEFA/CD que aprueba la Guía de Derechos del Supervisado. En: *Diario El Peruano*, 13 de noviembre de 2014.

Resolución de Consejo Directivo 040-2014-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Régimen de Incentivos en el ámbito de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA. En: *Diario El Peruano*, 18 de diciembre de 2014.

Resolución de Consejo Directivo 016-2015-OEFA/CD que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA. En: *Diario El Peruano*, 28 de marzo de 2015.

Resolución de Consejo Directivo 045-2015-OEFA/CD que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. En: *Diario El Peruano*, 07 de abril de 2015.

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 075-2016-OEFA/CD que aprueba el Informe de Transferencia de Gestión de Período. En: *Diario El Peruano*, 27 de abril de 2016.

Resolución de Consejo Directivo 007-2015-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. En: *Diario El Peruano*, 11 de octubre de 2017.

Resolución de Consejo Directivo 005-2017-OEFA/CD que aprueba el Reglamento de Supervisión. En: *Diario El Peruano*, 03 de febrero de 2017.

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 007-2017-OEFA/CD que aprueba la modificación del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado por Resolución 005-2017-OEFA/CD. En: *Diario El Peruano*, 27 de febrero de 2017.

Exposición de motivos del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución del Consejo

Directivo 007-2017-OEFA/CD. En: *Diario El Peruano*. Marzo de 2017.

Exposición de motivos del Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Julio de 2017. Recuperado en: <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/RES-021-2017-OEFA-CD-EXPOSICION-DE-MOTIVOS.pdf>

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 027-2017-OEFA/CD que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancio-

nador del OEFA. En: *Diario El Peruano*. 12 de octubre de 2017.

Resolución de Presidencia de Consejo Directivo 006-2019-OEFA/CD que aprueba el Reglamento de Supervisión del OEFA. En: *Diario El Peruano*. 15 de febrero de 2019.

Exposición de motivos del Reglamento de Supervisión del OEFA. Febrero de 2019 Recuperado de: <https://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2019/02/Exposicion-de-Motivos-Reglamento-de-Supervision.pdf>