



LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS A QUE SE REFIERE EL LITERAL D) DEL NUMERAL 22.2 DEL ARTÍCULO 22° DE LA LEY N° 29325 - LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

I. INTRODUCCIÓN

1. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA es la entidad pública encargada de determinar la existencia de infracciones, así como de imponer sanciones y medidas correctivas, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, la **Ley del SINEFA**).¹
2. El Artículo 22° de la Ley del SINEFA² establece que el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas necesarias para 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.
3. El Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA³ establece que entre las medidas correctivas que pueden dictarse se encuentra la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales o económicos.
4. De acuerdo al Literal e) del Artículo 11° de la Ley del SINEFA⁴, constituye función normativa del OEFA la facultad de dictar en el ámbito de su competencia los reglamentos, normas de procedimientos y otras de carácter general referidos

¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009.-

“Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental”.

² Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

“Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 *Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para 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.
(...)”.*

³ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

“Artículo 22.- Medidas correctivas

(...)

22.2 *Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:*

(...)

d) *La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.*

(...)”.

⁴ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

“Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

e) Función Normativa: *comprende la facultad de dictar en el ámbito y en materia de sus respectivas competencias, los reglamentos, normas que regulen los procedimientos a su cargo, y otras de carácter general referidas a intereses, obligaciones o derechos de las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas que fiscaliza”.*

a intereses, obligaciones o derechos de los administrados que fiscaliza. En ese sentido, el Literal s) del Artículo 15° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM⁵, otorga a la Presidencia del Consejo Directivo la facultad de proponer mejoras a la normatividad ambiental.

5. En dicho contexto, corresponde expedir los respectivos Lineamientos que permitan a los órganos resolutivos del OEFA y a los administrados comprender la aplicación y alcances de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA.

II. CUESTIONES PREVIAS

II.1. Definiciones

6. Con la finalidad de esclarecer algunas categorías conceptuales empleadas en los presentes Lineamientos, resulta necesario mencionar las siguientes definiciones:

a) Daño ambiental

Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente o alguno de sus componentes, que puede ser causado en contravención o no de alguna disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales.⁶

El daño ambiental vulnera el derecho fundamental de toda persona a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para su pleno desarrollo. Ello en atención a que afecta la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.⁷

Cabe señalar que el daño ambiental puede ser real o potencial.

⁵ Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, publicado el 15 de diciembre de 2009.-

"Artículo 15°.- De la Presidencia del Consejo Directivo

Es el titular del OEFA y constituye la máxima autoridad ejecutiva de la entidad. Conduce el funcionamiento institucional y representa a la Institución ante las entidades públicas y privadas, nacionales y extranjeras.

El Presidente del Consejo Directivo cumple las siguientes funciones:

(...)

s) Proponer mejoras a la normatividad ambiental.

(...)".

⁶ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-

"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".*

⁷ Cabe señalar que el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida se encuentra reconocido en el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú y el Artículo I del Título Preliminar de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.

a.1) Daño real

Detrimiento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado causado al ambiente o a alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas.

a.2) Daño potencial

Contingencia, proximidad o eventualidad de cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente o a alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tiene su origen en el desarrollo de actividades humanas.

b) Bienes jurídicos afectados

El daño ambiental vulnera los siguientes bienes jurídicos.

b.1) Ambiente

El ambiente comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.⁸

b.2) Recursos naturales

Los recursos naturales son todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tienen un valor actual o potencial en el mercado.⁹

b.3) Salud

La salud es una condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.¹⁰

c) Tipos de daño ambiental¹¹

⁸ Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-
"Artículo 2°.- Del ámbito
(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros".

⁹ Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, publicada el 26 de junio de 1997.-

"Artículo 3°.- Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado (...)".

¹⁰ Ley N° 26842 - Ley General de Salud, publicada el 20 de julio de 1997.-

"TÍTULO PRELIMINAR

I. La salud es condición indispensable del desarrollo humano y medio fundamental para alcanzar el bienestar individual y colectivo.
(...)".

¹¹ GONZALES MÁRQUEZ, José Juan. *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*. México D. F.: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003, p. 26; SANDS, Philippe. *Principles of International Environmental Law*. Segunda edición. Cambridge: Cambridge University Press, p. 876. LOZANO, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson, 2009, p. 92.

c.1) Daño ecológico puro

El daño ecológico puro se refiere al daño al ambiente y los recursos naturales. En este tipo de daño la afectación a los bienes jurídicos es directa.

c.2) Daño por influjo ambiental

El daño por influjo ambiental se refiere principalmente a la afectación de la salud de las personas como consecuencia de la contaminación ambiental. En este tipo de daño la afectación al bien jurídico es indirecta.

II.2. La reparación del daño ambiental en las vías administrativa y jurisdiccional

7. El daño ambiental puede ser reparado en las vías administrativa y jurisdiccional. No obstante, la protección que brinda cada uno de estas vías y los requisitos establecidos para acceder a ellas son distintos.
8. La protección brindada en la vía administrativa se orienta únicamente a recuperar los bienes jurídicos antes mencionados (ambiente, recursos naturales y salud de las personas). Para tal efecto, la autoridad administrativa de fiscalización ambiental, a la par de imponer sanciones por la responsabilidad administrativa detectada, puede dictar medidas correctivas destinadas a reparar los mencionados bienes jurídicos.

En la vía jurisdiccional se protege los derechos de las personas a su salud y patrimonio, así como se repara el daño ecológico puro a través de las acciones de intereses difusos¹². La responsabilidad civil otorga una mayor protección a la persona afectada, dado que le permite obtener una indemnización por los conceptos de daño emergente, lucro cesante, daño moral y daño a la persona.

9. En cuanto a los requisitos, cabe señalar que para solicitar una indemnización en la vía jurisdiccional es necesario acreditar un daño ambiental real¹³, dado que este es un elemento constitutivo de la responsabilidad civil. Por el contrario, en la vía administrativa, la responsabilidad administrativa se configura por la mera infracción de las normas ambientales, bastando la puesta en peligro de los bienes jurídicos protegidos. De esta forma se protege tanto el daño ambiental

¹²

Código Procesal Civil.-

“Artículo 82°.- Patrocinio de intereses difusos

Interés difuso es aquel cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes de inestimable valor patrimonial, tales como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico o del consumidor.

Pueden promover o intervenir en este proceso, el Ministerio Público, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales, las Comunidades Campesinas y/o las Comunidades Nativas en cuya jurisdicción se produjo el daño ambiental o al patrimonio cultural y las asociaciones o instituciones sin fines de lucro que según la Ley y criterio del Juez, este último por resolución debidamente motivada, estén legitimadas para ello.

(...)

La indemnización que se establezca en la sentencia, deberá ser entregada a las Municipalidades Distrital o Provincial que hubieran intervenido en el proceso, a fin de que la emplee en la reparación del daño ocasionado o la conservación del medio ambiente de su circunscripción”.

(Negrilla agregada)

¹³

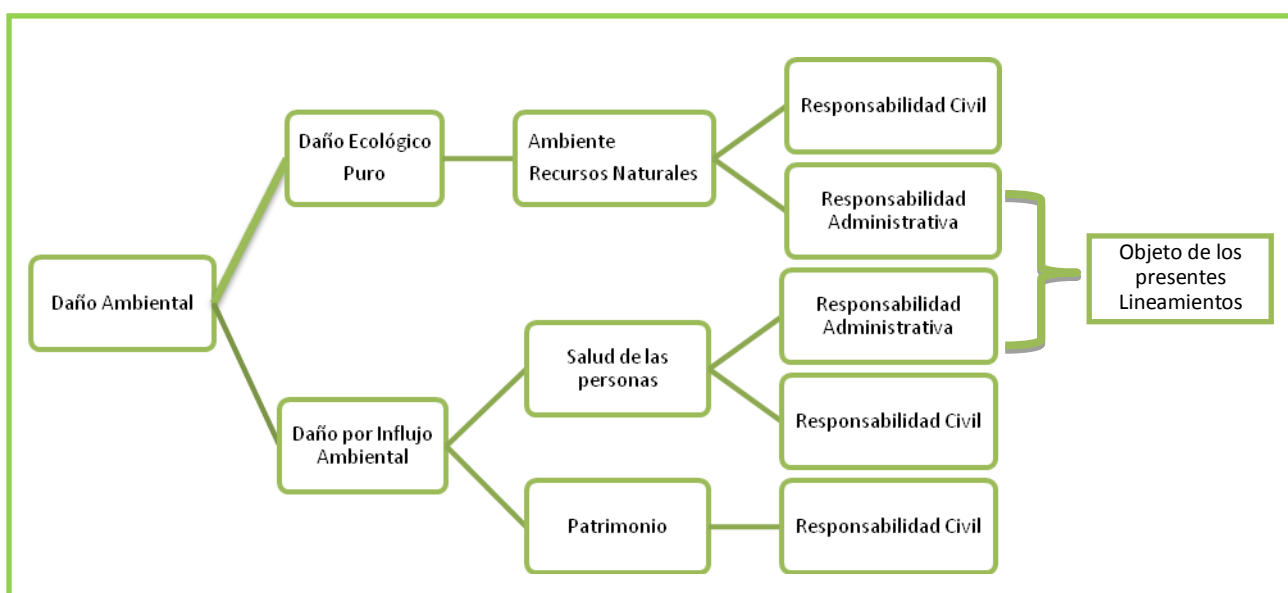
Véase CAFFERATTA, Néstor. *Introducción al Derecho Ambiental*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Ecología, 2003 p. 58. RUÍZ, Roberto. *Hacia un nuevo tratamiento jurídico del daño ecológico en la ley ambiental chilena. Ambiente y Desarrollo*, vol. XII, número 4, 1996, p. 50. BIANCA, Massimo. *Diritto Civile V. La responsabilità* (nuova ristampa). Milano: Giuffrè Editore 2002, p. 111. PÉREZ FUENTES, Gisela María. “La responsabilidad civil por daños al medio ambiente en el derecho comparado”. *Prolegómenos, Derechos y Valores*, vol. XII, número 23, 2009, p. 36.

real como el potencial. La verificación del tipo de daño sí será relevante para la determinación de la multa y las medidas correctivas a imponerse.

10. En conclusión, en la vía administrativa, la autoridad de fiscalización ambiental puede imponer sanciones y dictar medidas correctivas orientadas a evitar o reparar los daños (reales o potenciales) generados al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Por su parte, la indemnización concedida por la autoridad jurisdiccional busca reparar el daño real (actual) ocasionado a las personas y su patrimonio, así como al ambiente y los recursos naturales. La referida indemnización puede comprender el daño emergente, el lucro cesante, el daño moral y el daño a la persona.

Cuadro N° 1: Mecanismos para reparar el Daño Ambiental



Elaboración: OEFA.

II.3. Medidas correctivas en el Derecho Administrativo (ambiental)

11. Las infracciones administrativas en materia ambiental se configuran cuando determinadas actividades o conductas de los administrados afectan o ponen en riesgo el ambiente y los recursos naturales y, como consecuencia de ello, la salud de las personas. En tal sentido, el riesgo o la potencialidad de afectación y el daño efectivo o externalidad negativa¹⁴ son igualmente relevantes para el Derecho Administrativo.
12. La regulación administrativa, también denominada “comando y control” o “poder de policía”, implica el ejercicio de las potestades fiscalizadoras y sancionadoras de la Administración Pública. En este caso, el Estado restringe la libertad de

¹⁴ Las afectaciones (daños) al ambiente constituyen manifestaciones típicas de lo que la ciencia económica denomina externalidades negativas. Sobre el particular puede verse: COOTER, Robert y ULEN, Thomas. *Law and Economics* Quinta edición. Boston: Pearson Addison Wesley, 2008, p. 101 y ss.

actuación de los particulares con la finalidad de proteger el interés público, derechos y otros bienes jurídicos.

13. La imposición de sanciones a los administrados pretende generar un incentivo negativo, que los induzca a cumplir o acatar las obligaciones que les han sido establecidas legalmente. De esta forma se busca desincentivar la puesta en riesgo de bienes jurídicos protegidos, así como su afectación concreta. Así, la aplicación de una sanción administrativa tiene por finalidad castigar al infractor para prevenir una nueva acción similar en el futuro (prevención especial), pero también puede constituir una medida preventiva general, alertando a los demás sujetos los efectos que tendría el incumplimiento de sus obligaciones legales (prevención general).
14. Adicionalmente, el Derecho Administrativo ha reconocido medidas accesorias a la sanción administrativa que van más allá de la finalidad meramente punitiva. Estas medidas tienen por objetivo restituir, reparar, restaurar o devolver las cosas al estado o situación existente antes de la comisión de la infracción. Nuestro sistema jurídico prevé de manera general este tipo de medidas en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **la LPAG**), a través de mecanismos que buscan la “reposición de la situación alterada”.¹⁵
15. En nuestro país, diversas entidades de la Administración Pública tienen la facultad de establecer medidas correctivas. Así, por ejemplo, el OSINERGMIN, que tiene competencia para fiscalizar la seguridad de la infraestructura de los subsectores minería, electricidad e hidrocarburos, se encuentra facultado para ordenar medidas correctivas, tales como el retiro de las instalaciones, el comiso de bienes y la paralización de obras, entre otras.¹⁶
16. El Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR puede disponer la adopción de medidas de control y fiscalización de las actividades de manejo y aprovechamiento de los productos forestales y de fauna silvestre, siendo competente para ordenar el decomiso temporal, la incautación definitiva y paralización de obras, así como medidas correctivas.¹⁷

¹⁵ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.-

“Artículo 232°.- Determinación de la responsabilidad

232.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con **la exigencia de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior**, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, los que serán determinados en el proceso judicial correspondiente. (...)” (negritas agregadas).

¹⁶ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERMIN, aprobado por Resolución del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN N° 272-2012-OS/CD, publicado el 23 de enero de 2013.-

“Artículo 38°.- Medidas correctivas

(...)

38.4. Pueden disponerse, entre otras, las siguientes medidas correctivas:

38.4.1. Retiro de instalaciones y accesorios.

38.4.2. Inmovilización de bienes.

38.4.3. Comiso de bienes.

38.4.4. Paralización de obras.

38.4.5. Suspensión de actividades, lo que incluye, de ser el caso, el cierre temporal del establecimiento, así como el internamiento temporal de vehículos.

38.5.6. Clausura, lo que incluye, de ser el caso, el cierre del establecimiento, así como el internamiento definitivo de vehículos.

El listado de medidas correctivas es enunciativo y no limitativo”.

¹⁷ Ley N° 29763 - Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada el 22 de julio de 2011.-

“Artículo 152°.- Sanciones

Las sanciones administrativas se aplican acorde a la gravedad de la infracción y son las siguientes:

17. El Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, que investiga y determina las responsabilidades administrativas de los titulares de derechos de aprovechamiento sobre recursos forestales y de fauna silvestre, se encuentra facultado para establecer sanciones y medidas correctivas.¹⁸
18. Asimismo, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) responsable de establecer los procedimientos para la gestión sostenible de los recursos hídricos, tiene competencia para ordenar medidas correctivas, tales como la restauración de la situación al estado anterior, el decomiso de los bienes utilizados para cometer la infracción, entre otras.¹⁹
19. En el ámbito internacional, la Unión Europea ha reconocido las medidas correctivas (o reparadoras) en la Directiva N° 2004/35/CE sobre “Responsabilidad Medioambiental en relación con la Prevención y Reparación de Daños Medioambientales”, que prevé la asignación de facultades a los órganos administrativos competentes de los países miembros de la Unión Europea para remediar y prevenir el daño ambiental.²⁰

III. MEDIDAS CORRECTIVAS DE COMPETENCIA DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA

III.1. Delimitación conceptual

- (...)
- c. *Decomiso temporal.*
 - d. *Incautación definitiva.*
 - e. *Paralización y clausura o inhabilitación temporal o definitiva.*
- (...)”.

“Artículo 155°.- Medidas correctivas

La imposición de sanciones o la aplicación de causales de caducidad no impiden la aplicación de medidas correctivas a aquellas personas naturales o jurídicas involucradas en actividades que contravengan la presente Ley y su reglamento”.

¹⁸ **Reglamento del Decreto Legislativo N° 1085 - Ley que crea el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, aprobada por Decreto Supremo N° 024-2010-PCM.-**

“Artículo 23°.- Procedimiento Administrativo Único

(...)

El OSINFOR, a través de este procedimiento administrativo único, podrá determinar las infracciones, imponer las sanciones y medidas correctivas pertinentes, así como, declarar la caducidad de los derechos de aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, otorgados por el Estado a través de las distintas modalidades previstas en la legislación forestal y de fauna silvestre.

(...)”.

¹⁹ **Ley N° 29338 - Ley de Recursos Hídricos, publicada el 31 de marzo de 2009.-**

“Artículo 123°.- Medidas complementarias

Sin perjuicio de la sanción a que se refiere el artículo 122, la autoridad de aguas respectiva puede imponer a los infractores, de ser necesario con el apoyo de la fuerza pública, las siguientes medidas complementarias:

1. *Acciones orientadas a restaurar la situación al estado anterior a la infracción o pagar los costos que demande su reposición;*
2. *decomiso de los bienes utilizados para cometer la infracción;*
3. *disponer el retiro, demolición, modificación, reubicación o suspensión de las obras en los cauces o cuerpos de agua y los bienes asociados a esta, que no hayan sido autorizados por la Autoridad Nacional; y*
4. *suspensión o revocación de los derechos de agua, incluyendo el cese de la utilización ilegal de este recurso, de ser el caso”.*

²⁰ Véase HINTEREGGER, Monika (2008). *Environmental Liability and Ecological Damage in European Law*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 17. Cabe mencionar que esta Directiva ha sido adoptada por los países miembros de la Unión Europea, tales como España, a través de la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental.

20. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, **la LGA**) y la Ley del SINEFA.
21. Conforme lo disponen los Numerales 136.2 y 136.4 del Artículo 136° de la LGA²¹, constituyen “sanciones coercitivas”: la amonestación, la multa, el decomiso temporal o definitivo de los objetos empleados para la comisión de la infracción, la paralización de la actividad causante de la infracción, la suspensión o cancelación del permiso y la clausura parcial o total del establecimiento donde se llevó a cabo la actividad que generó la infracción. Por otra parte, son medidas correctivas los cursos de capacitación ambiental obligatorios, la adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño, la imposición de obligaciones compensatorias y los procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental.
22. Para el Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA²², constituyen medidas correctivas: el decomiso definitivo de los objetos empleados para la comisión de la infracción, la paralización o restricción de la actividades, el cierre temporal o definitivo del establecimiento donde se llevó a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción y la obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada y, de no ser posible lo anterior, la obligación de compensarla en términos ambientales o económicos.

21

Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada el 15 de octubre de 2005.-**“Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas****(...)****136.2** Son sanciones coercitivas:

- a. Amonestación.
- b. Multa no mayor de 10,000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago.
- c. Decomiso, temporal o definitivo, de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- d. Paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- e. Suspensión o cancelación del permiso, licencia, concesión o cualquier otra autorización, según sea el caso.
- f. Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la infracción.

(...).”**136.4** Son medidas correctivas:

- a. Cursos de capacitación ambiental obligatorios, cuyo costo es asumido por el infractor y cuya asistencia y aprobación es requisito indispensable.
- b. Adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño.
- c. Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso.
- d. Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente”.

22

Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**“Artículo 22°.- Medidas correctivas****(...)****22.2** Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(...).”

23. Como se aprecia, una serie de medidas que la LGA considera como “sanciones coercitivas” son contempladas en la Ley del SINEFA como “medidas correctivas” (el decomiso, la paralización de la actividad y la clausura del establecimiento). Al respecto, debe interpretarse que la Ley del SINEFA, por ser posterior a la LGA y por el criterio de especialidad, es de aplicación preferente para el OEFA. Por tanto, debe entenderse que los supuestos de decomiso, paralización de la actividad y clausura del establecimiento no son propiamente sanciones administrativas, sino medidas correctivas.

La ventaja de que estos supuestos sean considerados como medidas correctivas y no como sanciones es su efectividad. La interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de las sanciones, más no así de las medidas correctivas²³. Además, a diferencia de las sanciones, el cumplimiento de las medidas correctivas puede exigirse a través de la imposición de multas coercitivas.²⁴

III.2. Diferenciación

24. En este acápite se establecerán las diferencias entre las medidas correctivas y otras de naturaleza similar que puede ordenar el OEFA para proteger el medio ambiente.

a) Medidas correctivas y medidas cautelares

25. Resulta oportuno distinguir entre medidas correctivas y medidas cautelares. Como se indicó anteriormente, las medidas correctivas buscan restaurar, reparar, rehabilitar o compensar los bienes jurídicos protegidos que han sido afectados por la conducta infractora. Estas medidas se disponen en la resolución final del procedimiento administrativo sancionador, con independencia de las sanciones administrativas impuestas. Por su parte, las medidas cautelares pueden adoptarse antes o durante el procedimiento administrativo sancionador, y tienen como finalidad asegurar la eficacia de la resolución final y evitar daños ambientales irreparables.²⁵
26. Así, por ejemplo, frente a la ruptura de un oleoducto por falta de mantenimiento, la medida correctiva que se impondrá en la resolución final sería la

²³ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, publicado el 13 de diciembre de 2012.-

“Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

(...)

24.5 Concedido el recurso, sólo tiene efecto suspensivo la impugnación de la sanción impuesta.

(...).”

²⁴ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

“Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

(...).”

²⁵ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

“Artículo 21°.- Medidas cautelares

21.1 Antes de iniciarse un procedimiento sancionador o en cualquier etapa del procedimiento se podrán ordenar medidas cautelares previamente a la determinación de la responsabilidad de los administrados, cuando ello resulte necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

(...).”

descontaminación del bofedal que pudo ser afectado, así como su restauración hasta volver al estado anterior de la producción del daño. No obstante, si antes que concluya el procedimiento no se adopta una medida cautelar dirigida a reparar el oleoducto, existe el riesgo de que la resolución final no sea eficaz y que el daño sea irreparable. En efecto, si transcurre el tiempo y no se repara el oleoducto, la contaminación seguirá degradando el bofedal, pudiendo ocasionar daños que hagan irrecuperables los bienes ambientales afectados.

27. Durante la tramitación del procedimiento, o incluso antes de su inicio, la autoridad con capacidad para sancionar puede dictar medidas cautelares conducentes a garantizar la eficacia de la resolución final. Precisamente en este acto administrativo las medidas cautelares se convierten en correctivas, si su aplicación es necesaria para proteger los bienes jurídicos involucrados.

b) Medidas correctivas y medidas preventivas

28. Tampoco deben confundirse las medidas correctivas con las medidas preventivas. Estas últimas se impondrán solo ante un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño grave al ambiente, los recursos naturales o, derivado de ellos, a la salud de las personas. Si bien estas medidas pueden ser similares a las medidas correctivas, tienen una naturaleza jurídica distinta. Las medidas preventivas se imponen frente al riesgo inminente de un potencial daño de gran envergadura en situaciones en las que no necesariamente hay infracción administrativa, por lo que es independiente del inicio de un procedimiento administrativo sancionador. En cambio, la medida correctiva se impone en la resolución final del procedimiento administrativo sancionador para contrarrestar un daño generado por una conducta que configura un ilícito administrativo previamente identificado.

c) Medidas correctivas y mandatos de carácter particular

29. Finalmente, es preciso hacer una distinción conceptual entre la medida correctiva y el mandato de carácter particular. Mediante este último se ordena a un administrado a realizar determinadas acciones relacionadas con un hallazgo con la finalidad de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, y tienen por objeto, principalmente, la obtención de información relevante. Así, por ejemplo, se podrá ordenar como mandatos de carácter particular la contratación de auditorías, la realización de estudios o la generación de información relacionada a las actividades que realizan los administrados con la finalidad de cumplir con los objetivos de protección ambiental.
30. Para imponer una medida correctiva debe configurarse una infracción administrativa que ponga en riesgo o vulnere el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, mientras que para dictar un mandato de carácter particular no se precisa del inicio de un procedimiento administrativo, ni de la vulneración o posibilidad inminente de afectación de bienes ambientales.

III.3. Tipos de medidas correctivas

31. Existen cuatro (4) tipos de medidas correctivas:

- a. **Medidas de adecuación:** tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a estándares determinados, para así asegurar la mitigación de

posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas. Estas medidas deberían darse frente a supuestos en los cuales el daño y la infracción son de carácter menor, por lo que basta una actuación positiva del administrado para asegurar la reversión de los posibles perjuicios.

Estas medidas son los cursos de capacitación ambiental obligatorios y los procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental²⁶ regulados en los Literales a) y d) del Numeral 136.4 del Artículo 136° de la LGA²⁷ y los Incisos (vi) y (ix) del Numeral 38.2 del Artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD.²⁸

b. Medidas bloqueadoras o paralizadoras: pretenden paralizar o neutralizar la actividad que genera daño ambiental, y así evitar que se continúe con la afectación del ambiente y la salud de las personas. En esta categoría podemos encontrar medidas como el decomiso de bienes, la paralización o restricción de actividades o el cierre temporal o definitivo de establecimientos, las cuales están contempladas en los Literales a), b) y c) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA²⁹ y los Incisos (i), (ii)

²⁶ Mediante esta medida correctiva, se ordena al administrado que cumpla estrictamente con los instrumentos de gestión ambiental que le competen (PAMA, Planes de Abandono, Cierre, etc.). De esta manera, se pretende asegurar que el accionar del administrado no generará perjuicios al ambiente o que estos serán mínimos.

²⁷ **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-**
"Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas
(...)

136.4 Son medidas correctivas:

a. Cursos de capacitación ambiental obligatorios, cuyo costo es asumido por el infractor y cuya asistencia y aprobación es requisito indispensable.

(...)

c. Imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la Política Ambiental Nacional, Regional, Local o Sectorial, según sea el caso.

d. Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente".

²⁸ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, publicado el 13 de diciembre de 2012.-**

"Artículo 38°.- Medidas correctivas
(...)

38.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(i) El decomiso de objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para el desarrollo de la actividad económica;

(ii) La paralización, cese o restricción de la actividad económica causante de la infracción;

(...)

(iv) El cierre parcial o total del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad económica causante de la infracción;

(v) La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económicos;

(vi) Cursos de capacitación ambiental obligatorios, cuyo costo será asumido por el infractor y cuya asistencia y aprobación será requisito indispensable;

(...)

(ix) Procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad ambiental;

(...)"

²⁹ **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
"Artículo 22.- Medidas correctivas
(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.

b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.

y (iv) del Numeral 38.2 del Artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

c. Medidas restauradoras: tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, con la finalidad de retornar al estado de cosas existente antes de la afectación. Estas medidas se encuentran reguladas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA y el Inciso (v) del Numeral 38.2 del Artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

d. Medidas compensatorias: tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado. Estas medidas pueden ser ambientales o económicas, y se encuentran establecidas en el Literal c) del Numeral 136.4 del Artículo 136° de la LGA, el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA y el Inciso (v) del Numeral 38.2 del Artículo 38° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

32. Cabe señalar que la lista de medidas correctivas antes detallada es enunciativa y no limitativa, de acuerdo con lo establecido en los Literales e) y f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA³⁰, los cuales señalan que pueden establecerse otras medidas que se consideren necesarias para evitar, disminuir o revertir el efecto nocivo que pudiera producirse en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

IV. MEDIDAS CORRECTIVAS RESTAURADORAS Y COMPENSATORIAS

IV.1 Medidas restauradoras

33. De acuerdo con el Literal d) del Numeral 22.2 de la Ley del SINEFA, las medidas correctivas restauradoras pretenden rehabilitar, reparar o restaurar la situación alterada. Este tipo de medidas se adoptan en aquellos casos en que los impactos ambientales son reversibles.

34. En el supuesto de que se haya generado un daño al ambiente o los recursos naturales, la reparación, restauración y rehabilitación implicará la adopción de medidas destinadas a recuperar los bienes ambientales afectados. Así, por ejemplo, constituiría una medida restauradora la incorporación de poblaciones

d) *La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
(...)*

³⁰ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

“Artículo 22.- Medidas correctivas

(...)

22.2 *Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:*

(...)

e) *Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*

f) *Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*

(...)

faunísticas en el área en la que dichas especies fallecieron debido a la contaminación ambiental.

35. Respecto de la salud de las personas, las medidas correctivas restauradoras se orientan a recuperar el estado de bienestar de las personas afectadas por el daño ambiental. Así, el administrado deberá cubrir los gastos médicos de la persona afectada y, en el supuesto de que el daño haya sido masivo, podría ordenarse que construya una posta médica o financiar programas de salud. Asimismo, si el afectado asumió los costos de su recuperación, la medida correctiva implicará que el administrado infractor reembolse los gastos realizados.

Lo antes expuesto no es obstáculo para que la persona afectada en su salud pueda exigir la correspondiente indemnización ante la autoridad jurisdiccional por concepto de daño emergente, lucro cesante, daño moral y daño a la persona.

No obstante, y para evitar que el administrado infractor pague una doble reparación a favor del afectado por la contaminación, debería deducirse de la indemnización jurisdiccional por daño emergente los gastos médicos realizados en cumplimiento de la medida correctiva.³¹

36. Cabe señalar que, dependiendo de la naturaleza del impacto ambiental y el grado de afectación del bien jurídico, las medidas restauradoras pueden ordenar tres clases de obligaciones:

- **La obligación de restaurar:** implica la reconstrucción del bien ambiental destruido, a fin de retornar a una situación análoga a la que existía antes de la ocurrencia del daño.³² Así, por ejemplo, puede ordenarse como medida de restauración la reforestación de un bosque que ha sido destruido por un incendio.
- **La obligación de rehabilitar:** pretende devolver el bien ambiental a una funcionalidad análoga a la que tenía con anterioridad a la ocurrencia del daño³³. Por ejemplo, como medida de rehabilitación puede ordenarse la recuperación de los márgenes de los ríos. Así, cuando la intensidad sea

³¹ Sobre la base de aplicar una regla similar a la contenida en el Numeral 115.7 del Artículo 115° de la Ley N° 29571 – Código de Protección y Defensa del Consumidor, tal como se aprecia a continuación:

“Artículo 115.- Medidas correctivas reparatorias

115.1 *Las medidas correctivas reparatorias tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior y pueden consistir en ordenar al proveedor infractor lo siguiente:*

(...)

115.7 *Las medidas correctivas reparatorias como mandatos dirigidos a resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas originadas por la infracción buscan corregir la conducta infractora y no tienen naturaleza indemnizatoria; son dictadas sin perjuicio de la indemnización por los daños y perjuicios que el consumidor puede solicitar en la vía judicial o arbitral correspondiente. **No obstante se descuenta de la indemnización patrimonial aquella satisfacción patrimonial deducible que el consumidor haya recibido a consecuencia del dictado de una medida correctiva reparatoria en sede administrativa.**”*

(Negrilla agregada)

³² Véase CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, Vicente. *Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental*. Cuarta edición. Madrid-Barcelona: Mundi Prensa, 2010. p. 305.

³³ *Ibidem*, p. 306.

alta y el bien haya sido prácticamente destruido, será necesario emplear técnicas específicas de restauración; por el contrario, cuando el bien se encuentra todavía en proceso de deterioro y la intensidad del efecto sea media o baja, será suficiente emplear técnicas rehabilitadoras.

- **La obligación de reparar:** es un término medio entre restauración y rehabilitación, pues en estos casos el bien no ha sido destruido gravemente, y tampoco se trata de una simple afectación a su funcionalidad, sino que ha existido una destrucción parcial o menor. Un ejemplo de reparación sería la limpieza de una laguna que ha sido parcialmente contaminada por un derrame de petróleo.
37. De otro lado, es importante mencionar que las medidas de restauración ambiental no se refieren al resarcimiento patrimonial, por lo que no implicarán la recuperación de los animales o vegetales de propiedad individual o colectiva. Las personas cuya propiedad ha sido afectada por el daño ambiental podrán exigir la correspondiente indemnización ante la autoridad jurisdiccional competente.
38. Asimismo, debe indicarse que podrá ordenarse el dictado de medidas correctivas de restauración respecto del daño ambiental que afecta el territorio de los pueblos indígenas³⁴. Ello en atención a que los derechos territoriales de estos pueblos no constituyen propiedad privada o colectiva de naturaleza civil; más bien tienen un contenido cultural y étnico profundamente relacionado con la sostenibilidad ambiental, tal como lo ha reconocido el Tribunal Constitucional en reiterada jurisprudencia³⁵.

IV.2 Medidas compensatorias

39. Las medidas compensatorias buscan sustituir un bien ambiental que ha sufrido impactos severos, irreversibles e imposibles de ser mitigados, lo que ha generado que dicho bien sea irrecuperable. Estas medidas son paliativas, y se adoptan cuando no se puede combatir las causas de los efectos e impactos del daño ambiental.³⁶ En ese sentido, las medidas compensatorias solo se aplican cuando no es posible emplear medidas de restauración.
40. Cabe señalar que, de conformidad con el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA, las medidas compensatorias pueden ser ambientales o económicas.
41. La **compensación ambiental** está constituida por medidas y acciones generadoras de beneficios ambientales proporcionales a los daños o perjuicios causados por el desarrollo de actividades infractoras.³⁷ Dichas medidas se

³⁴ Cabe indicar que, de acuerdo con lo establecido en el Literal f) del Artículo 3° del Reglamento de la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2012-MC, los derechos de los pueblos indígenas incluyen el derecho a la tierra y el territorio, es decir, al uso de los recursos naturales que se encuentran en su ámbito geográfico y que utilizan tradicionalmente.

³⁵ Véase Sentencia del 11 de setiembre de 2012, recaída en el Expediente N° 01126-2011-HC/TC, fundamentos jurídicos 21, 22 y 23.

³⁶ CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, Ob. cit. p. 308.

³⁷ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.-

realizan, de preferencia, en un área idónea y cercana a aquella en la cual se generó el daño ambiental.

42. Las medidas de compensación ambiental incluyen el reemplazo o sustitución de los recursos naturales o elementos del ambiente afectados por otros de similares características, clase, naturaleza y calidad.

Así, por ejemplo, pueden aplicarse las siguientes medidas de compensación ambiental³⁸:

- Reforestación compensatoria en terrenos próximos, y con posibilidades de desarrollo similar.
- Canales y acequias de captación, conducción o desagüe de aguas, en suelos próximos, para compensar la alteración de los cursos naturales de agua producidos en el entorno del proyecto.
- Traslado de poblaciones faunísticas a otros lugares, acondicionados apropiadamente para su supervivencia y desarrollo, con el fin de evitar su extinción, en caso se observe que su hábitat original ha sido devastado.

43. La **compensación económica**, también denominada “medida de contraprestación”, pretende producir efectos positivos de naturaleza económica a fin de compensar el impacto negativo (irreversible) que se ha generado en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.³⁹

44. Es importante mencionar que de acuerdo con el Artículo 23° de la Ley del SINEFA⁴⁰, cuando se trata de daños al Patrimonio Natural de la Nación, se pueden aplicar medidas restauradoras y de compensación ambiental, mas no medidas de compensación económica.

45. Al respecto, cabe indicar que el Patrimonio Natural de la Nación está conformado por los recursos naturales renovables y no renovables, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 66° de la Constitución Política⁴¹ y el Artículo 5° de la

**“ANEXO I
DEFINICIONES**

Para una mejor interpretación y aplicación del presente Reglamento, se definen los siguientes términos:

(...)

4. *Compensación ambiental: Medidas y acciones generadoras de beneficios ambientales proporcionales a los daños o perjuicios ambientales causados por el desarrollo de los proyectos; siempre que no se puedan adoptar medidas de prevención, corrección, mitigación, recuperación y restauración, eficaces.*

(...).”

³⁸ CONESA FERNÁNDEZ-VITORA, *Ob. cit.* p. 307-309.

³⁹ *Ibidem*: 307.

⁴⁰ **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-**
“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.*

(...).”

⁴¹ **Constitución Política del Perú.-**

“Artículo 66°.- Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento.

Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”.

LGA.⁴² Asimismo, la Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales señala que son recursos naturales las aguas superficiales y subterráneas, el suelo, subsuelo, la diversidad biológica como las especies de flora y fauna, y los recursos hidrocarburíferos, entre otros.⁴³

46. En tal sentido, la medida de compensación económica solo se aplica cuando el daño ambiental afecta la salud de las personas, no para el caso de daño ecológico puro (daño al ambiente y a los recursos naturales), respecto del cual corresponderá la aplicación de medidas de compensación ambiental.
47. La compensación económica podría llevarse a cabo a través de la constitución de un fondo económico destinado a mitigar los efectos del daño ambiental sobre la salud de las personas, cuando estos daños sean irreversibles. Por ejemplo, si el daño ambiental afectó gravemente la visión de un grupo de pobladores, siendo imposible su recuperación, podría ordenarse como medida de compensación económica el establecimiento de un programa de reinserción laboral para invidentes.
48. Resulta oportuno mencionar que la compensación económica puede beneficiar a una colectividad o a personas determinadas, y solo cubre los daños irreversibles generados a la salud de las personas. Por ello, esta medida no impide que los afectados puedan recurrir a los órganos jurisdiccionales para exigir el resarcimiento por daño emergente, lucre cesante, daño moral y daño a la persona, según corresponda.
49. En el caso de los pueblos indígenas, su salud y supervivencia se encuentran profundamente relacionadas con la intangibilidad de su territorio, lo que constituye para estos un bien irremplazable. Por ello, ante una situación extrema, en la que se afecte de modo irrecuperable el territorio de la población indígena y se la obligue a su desplazamiento, también se afecta de forma irrecuperable su bienestar⁴⁴, por tal motivo, se podría ordenar en estos casos

42

Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente.-

"Artículo 5°.- Del Patrimonio de la Nación

Los recursos naturales constituyen Patrimonio de la Nación. Su protección y conservación pueden ser invocadas como causa de necesidad pública, conforme a ley".

43

Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, publicada el 26 de junio de 1997.-

"Artículo 3°.- *Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:*

- a. *las aguas: superficiales y subterráneas;*
- b. *el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;*
- c. *la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistas; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;*
- d. *los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares;*
- e. *la atmósfera y el espectro radioeléctrico;*
- f. *los minerales;*
- g. *los demás considerados como tales.*

El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley".

44

La doctrina ha reconocido que el derecho a la tierra de los pueblos indígenas constituye un requisito para su supervivencia física y cultural. Véase: Stamatopoulou, E., "Indigenous Peoples and the United Nations: Human Rights as a Developing Dynamic", *Human Rights Quarterly*, vol. 16, núm. 1, 1994, pp. 58-81; Sweptson, L., Plant, R., "International Standards and the Protection of the Land Rights of Indigenous and Tribal Populations", *International Labor Review*, vol. 124, núm. 1, 1985, pp. 91-105; Satterthwaite M., Hurwitz, D., "The Right of Indigenous Peoples to Meaningful Consent in Extractive Industry Projects", *Arizona Journal of International & Comparative Law*, vol. 22, núm. 1, 2005, pp. 1-5.

medidas de compensación económica. Así, por ejemplo, se podría ordenar al administrado la constitución de un fondo económico para el restablecimiento del pueblo indígena afectado en un área idónea. Esta medida solo podría ejecutarse si existe el consentimiento previo, libre e informado de la población indígena afectada de acuerdo con los procedimientos establecidos en las normas de la materia.

IV.3 Reglas de aplicación de las medidas correctivas restauradoras y compensatorias

50. Según lo expuesto en los acápite precedentes, para la aplicación de las medidas correctivas a las que se refiere el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA, debe distinguirse entre una situación en la que el bien afectado es recuperable y otra en la que no lo es. En el primer caso es posible volver las cosas al estado anterior a la producción del daño, en el segundo, ello es imposible.
51. En el primer escenario, se aplican medidas correctivas restauradoras, por lo que pueden ordenarse tres tipos de obligaciones (restauración, rehabilitación o reparación), dependiendo de la intensidad del impacto y el grado de afectación del bien ambiental. Estas medidas se emplean para recuperar el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
52. En el supuesto de que el bien afectado no pueda ser recuperado deben aplicarse medidas correctivas compensatorias, las cuales pueden ser ambientales o económicas. Si se afecta el ambiente y los recursos naturales, la única medida correctiva a emplearse es la compensación ambiental. Si se vulnera la salud de las personas, se puede emplear medidas de compensación económica, como por ejemplo la constitución de un fondo económico.
53. Las acciones específicas a ser implementadas a través de una medida de restauración o de compensación ambiental de carácter significativo (impacto de gran envergadura) deberán estar contenidas en un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, de acuerdo a la envergadura del bien o bienes jurídicos dañados. Para tal efecto, el acto administrativo emitido por el OEFA contendrá el tipo de medida restauradora o de compensación ambiental y la orden de obtener la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad ambiental del sector competente, a través del cual se aprobará la forma y el plazo para implementar las acciones de restauración o compensación del bien dañado.

Lo expuesto en el párrafo anterior no limita la intervención de la autoridad a cargo de la fiscalización ambiental para emitir mandatos o adoptar medidas administrativas de carácter inmediato cuando sean necesarias.

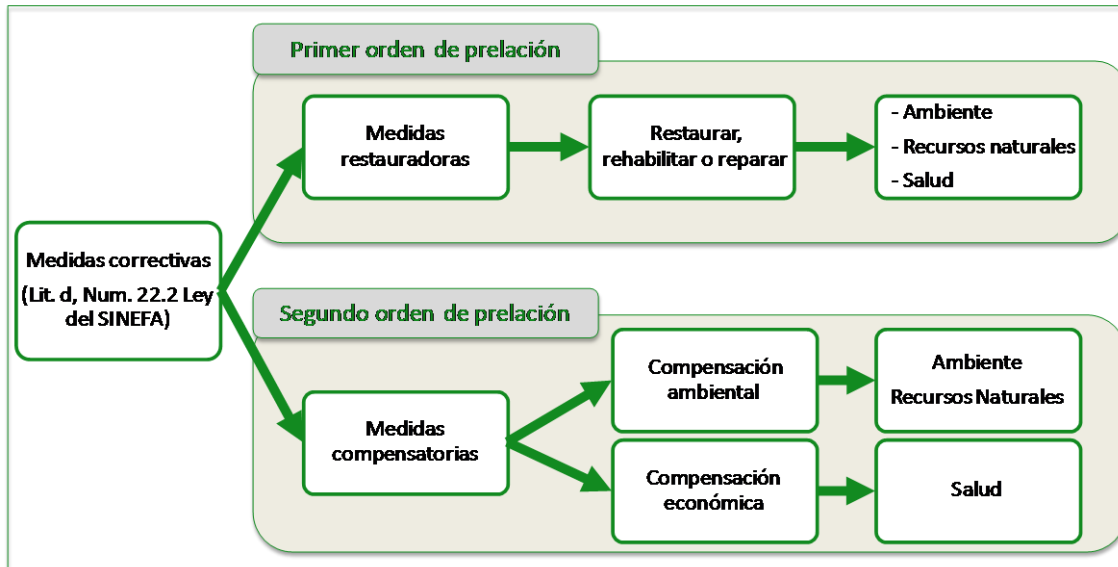
54. De otro lado, resulta oportuno indicar que para imponer una medida correctiva a un administrado, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, la **DFSAI**) deberá fundamentar la adopción de dicha medida. La DFSAI podrá dictar una o varias medidas correctivas, teniendo en consideración el principio de razonabilidad.⁴⁵

⁴⁵

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.-
"Artículo 39°.- Acciones complementarias y procedimiento para la aplicación de medidas correctivas"

55. Finalmente, es preciso señalar que la resolución que dicta la medida correctiva debe establecer como apercibimiento la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) ni mayor a cien (100) Unidades Impositivas Tributarias, indicando el plazo para el cumplimiento de la obligación. En caso de persistir el incumplimiento, se impondrá una nueva multa coercitiva, cuyo monto podrá ser duplicado sucesiva e ilimitadamente hasta que se cumpla con la medida correctiva ordenada.⁴⁶

Cuadro N° 2: Orden de Prelación de las Medidas Correctivas



Elaboración: OEFA.

V. EJEMPLOS APLICATIVOS DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

56. Con la finalidad de facilitar la aplicación de las medidas correctivas destinadas a reparar o compensar los diversos tipos de daños ambientales, se presentan a continuación tres casos prácticos:

Para el caso de las medidas correctivas se utilizarán las mismas acciones y se seguirá el mismo procedimiento referido a la aplicación de medidas cautelares, conforme a lo señalado en los Artículos 22° y 23° del presente Reglamento, debiendo entenderse que el órgano competente para su dictado y para la designación de personal es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA°.

⁴⁶ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.-**

“Artículo 40°.- De las multas coercitivas

(...)

40.2 *La resolución que dicta medida cautelar o correctiva debe establecer como apercibimiento la imposición de una multa coercitiva, indicándose el plazo para el cumplimiento de la obligación y el monto a ser aplicado en caso de persistir el incumplimiento.*

Artículo 41°.- Imposición de multas coercitivas

(...)

41.2 *El incumplimiento de una medida cautelar o correctiva por parte del administrado acarrea una multa coercitiva no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria ni mayor a cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.*

41.3 *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 cautelar o correctiva ordenada”.*

57. Caso 1: Manejo de concentrados en mina

- **Hechos:**

Una empresa minera desarrolla la explotación de plomo, zinc y cobre, y cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental.

La unidad minera produce concentrados de zinc, plomo y cobre. El patio de estacionamiento de volquetes para el carguío de concentrados comprende tres sectores: el primer sector con una estación de 40 m² para el carguío de concentrado de zinc, el segundo de 35 m² para el carguío de concentrado de plomo y el tercero de 25 m² para el carguío de concentrados de cobre.

El patio de estacionamiento de volquetes para el carguío de concentrados es de suelo natural. Asimismo, alrededor del patio existen áreas verdes con especies de pastos naturales de la zona, de las cuales se alimenta el ganado ovino de propiedad de los habitantes de un centro poblado vecino.

El OEFA realizó una supervisión en dicha área y verificó que existían concentrados de plomo dispersos sobre el suelo del patio del segundo sector del carguío, los que se encontraban humedecidos y producían escurrimiento por la lluvia generada, el cual llegaba a las zonas de pastoreo y a la corriente de agua de un río ubicado en el lado adyacente a la zona de pastoreo que era utilizado para el riego de las áreas agrícolas, como bebida para los animales y en algunos casos para consumo de los pobladores previo tratamiento convencional (por desinfección).

Adicionalmente, durante la supervisión se tomaron muestras de los suelos del sector de carguío de concentrado de plomo y en las áreas de pastoreo del ganado ovino circundante al patio de estacionamiento de volquetes, así como muestras de agua del mencionado río. Los resultados establecieron la presencia de plomo en los suelos del sector de carguío de plomo con una concentración de 120 mg/kg superior a la de las áreas de pastoreo del ganado ovino circundantes al patio de estacionamiento de volquetes que presentaban una concentración de 11,5 mg/kg (la línea de base de calidad de suelo del Estudio de Impacto Ambiental establecía presencia de 1,2 mg/kg¹). Asimismo, en los análisis de las muestras de aguas recolectadas en el río se halló concentración de plomo de 15 mg/L, superior a la línea base de calidad de agua prevista en el Estudio de Impacto Ambiental (que era de 0,02 mg/L).

Posteriormente, el OEFA inició un Procedimiento Administrativo Sancionador debido a que el administrado no controló adecuadamente el mineral, generando contaminantes procedentes del mineral procesado que degradaban los cuerpos de aguas naturales en niveles perjudiciales para las zonas de pastoreo, que habían producido la muerte de 10 ovejas.

- **Medidas correctivas a aplicar:**

En este caso deberían aplicarse medidas correctivas restauradoras.

Medidas correctivas conducentes a restaurar la calidad del agua del río, lo que implicaría la descontaminación del plomo que la afecta. Asimismo, correspondería ordenar la reparación de las áreas naturales usadas para el pastoreo a través de procesos de recuperación del ambiente dañado.

No se dictarán medidas correctivas respecto de las ovejas muertas producto de la contaminación del río y las zonas de pastoreo por tratarse de bienes de propiedad privada de habitantes de un centro poblado. No obstante, los propietarios individuales o colectivos podrán exigir el resarcimiento por daños y perjuicios ante la autoridad jurisdiccional.

Dado que la ejecución de las medidas de restauración no implicaría un impacto de gran envergadura sobre el ambiente, no sería necesario ordenar que el administrado obtenga la aprobación de un instrumento de gestión ambiental para implementarlas y hacerlas efectivas.

58. Caso 2: Depósito de desmonte con presencia de mineral de plomo, cadmio y arsénico

- **Hechos:**

Una empresa minera explota plomo, cobre y zinc, y cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental.

El OEFA realizó una supervisión y observó la presencia de dos depósitos de desmontes. Uno de ellos contenía minerales de plomo, cadmio y arsénico que generaban un drenaje de aguas ácidas. Este depósito estaba sobre suelo natural, no presentaba impermeabilización en su base y tampoco contaba con sistema hidráulico que permitiera el manejo de agua ácida y su tratamiento. Por ello, los minerales habían discurrido por la superficie del suelo hasta llegar a la corriente de agua de una quebrada.

El OEFA recibió denuncias por parte de integrantes de una comunidad campesina (370, entre niños y adultos) ubicada en una zona adyacente a dicho depósito (aproximadamente a unos 850 metros) debido a que habían muerto 8 ovejas a orillas de la corriente de agua de la quebrada producto de la contaminación por el depósito de desmonte ubicado en dicha zona.

Para la evaluación ambiental se establecieron puntos de monitoreo de calidad de agua (6 puntos), aire (4 puntos) y suelo (5 puntos) en la zona de influencia directa del depósito de desmonte, así como en zonas alejadas de la influencia del depósito de desmonte (puntos blancos).

Los resultados de los análisis de las muestras de agua y suelo recolectadas, conjuntamente con los resultados de las mediciones de calidad de aire, comparados con la línea base y los puntos blancos, indicaron que se habían superado las concentraciones de plomo, cadmio y arsénico en el agua superficial, suelo y la calidad del aire.

Asimismo, la autoridad competente tomó muestras de sangre a 100 niños. Se observó que el 66% del total de la muestra superaba el límite establecido para el plomo en población infantil (hasta 10 μg Pb/dL en sangre). Asimismo, se encontró que el 98% superaba los valores límites de cadmio en la sangre (hasta < 0,1 μg Cd/dL).

- **Medidas correctivas a aplicar:**

En este caso deberían aplicarse medidas correctivas restauradoras.

Medidas correctivas conducentes a reparar la corriente de agua de la quebrada afectada, lo que implicaría descontaminarla del plomo, cadmio y arsénico presentes, así como reintegrar la flora y fauna afectadas por la contaminación.

Adicionalmente, debe ordenarse el establecimiento de mecanismos de impermeabilización en la base de los depósitos de desmonte y la construcción de un sistema hidráulico que permita el manejo de agua ácida y su tratamiento para evitar que el daño se siga produciendo. Estas medidas no son en puridad medidas restauradoras, sino que constituyen medidas correctivas innominadas que se fundan en el Literal f) del Numeral 22.2 de la Ley del SINEFA. Pueden establecerse otras medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir.

Por otro lado, deben establecerse medidas correctivas restauradoras dirigidas a la reparación de la salud de las personas afectadas por la contaminación, entre ellas, que el administrado asuma los costos de su tratamiento médico.

No se dictarán medidas correctivas respecto de las ovejas muertas producto de la contaminación por tratarse de bienes de propiedad privada de la comunidad. No obstante, los propietarios podrán exigir el resarcimiento por daños y perjuicios ante la autoridad jurisdiccional competente.

En este caso, al observarse que la ejecución de las medidas de restauración no implicaría un impacto de gran envergadura sobre el ambiente, no sería necesario ordenar que el administrado obtenga la aprobación de un instrumento de gestión ambiental para hacer efectiva la medida.

59. **Caso 3: Descarga de agua de producción hacia un río**

- **Hechos:**

Una empresa petrolera explota hidrocarburos en una zona de la selva baja. Para realizar dicha actividad, la empresa cuenta con un Estudio de Impacto Ambiental.

Se obtiene hidrocarburos de alto API⁴⁷ por medio de un sistema que opera mediante un grupo de pozos que fluyen naturalmente, a través de los cuales se extraen los hidrocarburos, los cuales son transportados por medio de ductos hacia baterías de producción, en donde se separan los hidrocarburos, el agua de producción y el gas. El agua de producción generalmente es tratada previamente y reinyectada en el subsuelo.

El agua de producción contiene sales disueltas y gases (CO, CO₂, H₂S). Es posible que existan sólidos en suspensión, los cuales pueden contener algunos vestigios de metales pesados y posiblemente radiación proveniente de elementos como estroncio y radio. Antes de ser tratada, el agua de producción contiene usualmente cantidades altas de gotas de petróleo en suspensión o emulsión. Generalmente, las salmueras de los campos petrolíferos no son adecuadas para consumo humano o uso animal.⁴⁸

⁴⁷ La medida de grados API determina cuánto pesa un producto de petróleo en relación con el agua.

⁴⁸ Guía Ambiental para la Disposición y Tratamiento del Agua Producida, Ministerio de Energía y Minas.

El OEFA realizó una supervisión y observó que el agua de la batería de producción había estado siendo descargada hacia un río (sin previo tratamiento), es decir, no había sido reinyectada en el subsuelo, afectando de esta manera el cuerpo hídrico. Además, el OEFA verificó que esta contaminación había impactado en la vida de la fauna y flora del río, y que un área adyacente al torrente de agua de aproximadamente 500 m² había sido dañada de manera irrecuperable.

Posteriormente, el OEFA inició un Procedimiento Administrativo Sancionador porque el administrado no reinyectó el agua de producción, sino que descargó directamente el agua de producción en el río.

- **Medidas correctivas a aplicar:**

En este caso deberían aplicarse medidas correctivas restauradoras y medidas correctivas compensatorias.

Medidas correctivas conducentes a la recuperación de las aguas del río, lo que implicaría su descontaminación, así como la incorporación en el hábitat afectado de las especies que puedan sustituir a las que han sido muertas por la contaminación ambiental. Asimismo, debería ordenarse la recuperación de las áreas adyacentes afectadas, como la vegetación de las orillas del torrente de agua.

También debería ordenarse una medida de compensación ambiental consistente en identificar y adecuar un área cercana que pueda sustituir al área de 500 m² afectada de manera irrecuperable. El administrado deberá incorporar en dicha área elementos de flora y fauna similares a los del área contaminada.

En este caso, al observarse que la ejecución de las medidas de restauración podría implicar un impacto de gran envergadura sobre el ambiente, sería necesario ordenar que el administrado obtenga un instrumento de gestión ambiental para hacer efectiva la medida.
