

# LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA



ORGANISMO DE EVALUACIÓN  
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL



# **LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA**



Foto: Walter Wust



## **LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA**

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)  
Primera edición: julio del 2016 (en línea)



© Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)  
Dirección: Avenida República de Panamá N° 3542, San Isidro, Lima 27, Perú  
Teléfono: (51-1) 204-9900  
publicaciones@oefa.gob.pe  
www.oefa.gob.pe

### **Presidente del Consejo Directivo del OEFA**

María Luisa Egúsqiza Mori

### **Miembros del Consejo Directivo**

César Paúl Ortiz Jahn  
Roxana María Barrantes Cáceres  
John Iván Ortiz Sánchez  
Marcos Gabriel Alegre Chang

### **Jefa (e) de la Oficina de Comunicación y Atención al Ciudadano**

Nora Loredo de Izcue

### **Responsable de la publicación**

Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

### **Autores**

Martha Inés Aldana Durán, César Augusto Higa Silva, Katherine Andrea Melgar  
Támara

## **Colaboradores**

Lorena Cordero Maldonado, Paola Caicedo Safra, María Rojas Huapaya

Algunos derechos reservados. Esta publicación está disponible bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento-Uso no Comercial-Sin Obras Derivadas 2.5 Perú (CC BY-NC-ND 2.5 PE). Esta licencia permite reproducir, distribuir copias y comunicar públicamente la obra por cualquier medio o formato conocido o por conocerse, siempre y cuando el propósito principal no sea la obtención de una ventaja comercial o compensación monetaria y se reconozca la autoría de la obra.

El texto íntegro de la licencia puede ser obtenido en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/pe/legalcode>

## **Revisión de contenido**

Alexandra Martínez Alfaro

## **Diseño, diagramación e identidad visual**

Neil Ángel Inga Ayala

Carla Magaly Ochoa Quisel

## **Corrección de texto**

Jorge Ramírez del Riego

Giancarlo Peña Paredes

## **Diseño y diagramación**

Taller LOV

[www.tallerlov.com](http://www.tallerlov.com)

## **Fotografía**

Walter Wust

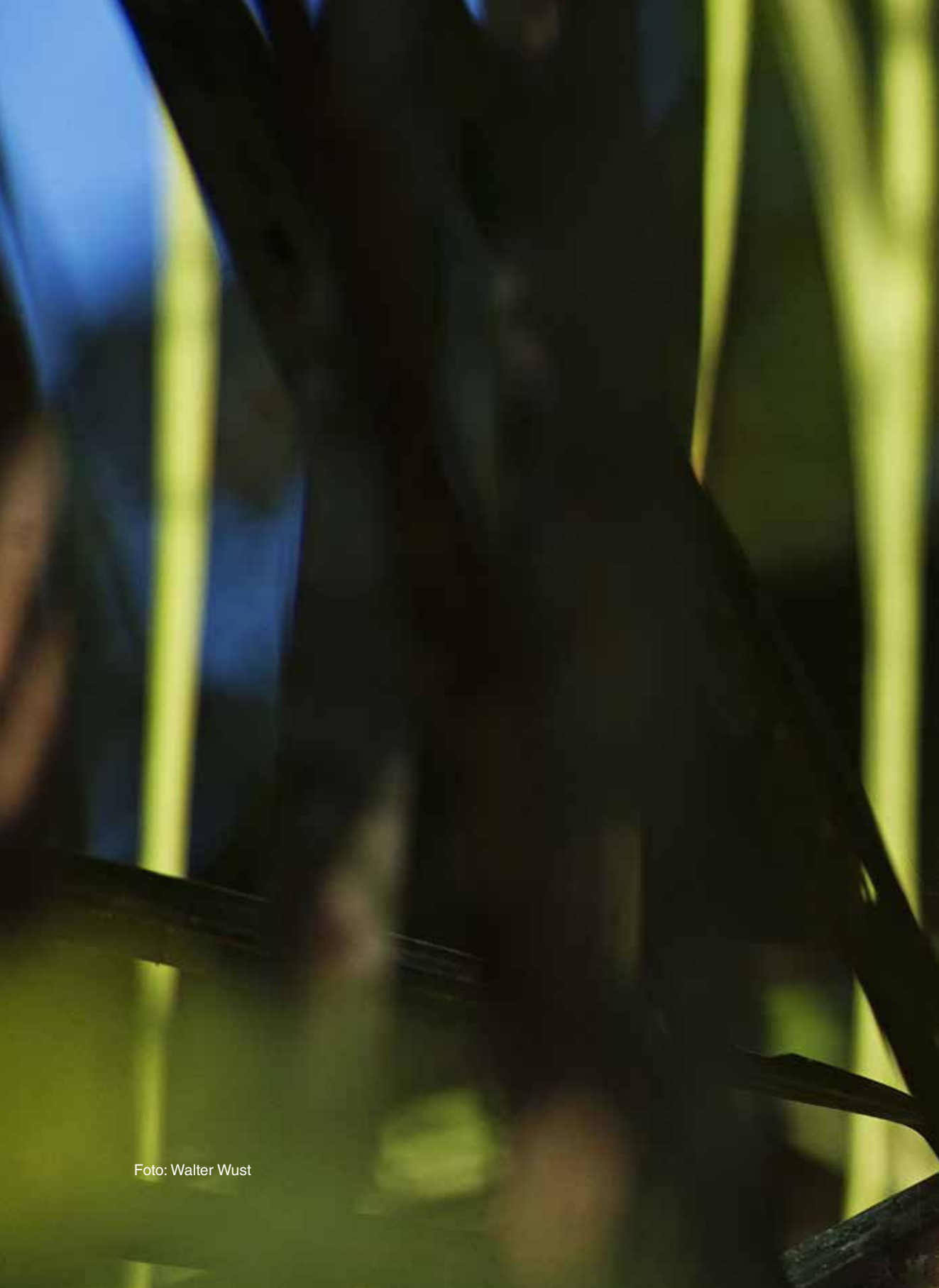


Foto: Walter Wust



**LAS MEDIDAS CORRECTIVAS  
EN EL MARCO DE LA  
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL  
DEL OEFA**



# CONTENIDO

Foto: Walter Wust





# CONTENIDO

<b>1. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO</b>	<b>18</b>
1.1. DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y BIENES CONSTITUCIONALES	20
1.2. EL PODER DE POLICÍA O LA TEORÍA DE LOS ACTOS DE GRAVAMEN	23
1.3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	25
<b>2. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS APLICABLES POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PERUANAS</b>	<b>30</b>
2.1. EN LOS ORGANISMOS REGULADORES	32
2.1.1. OSINERGMIN	32
2.1.2. OSIPTEL	34
2.1.3. SUNASS	36
2.1.4. OSITRAN	38
2.2. EN OTRAS ENTIDADES	38
2.2.1. INDECOPI	38
2.2.2. OSINFOR	42
<b>3. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA</b>	<b>44</b>
3.1. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO: ADMINISTRATIVA Y CIVIL	46
3.1.1. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN LA VÍA ADMINISTRATIVA	46
3.1.2. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN LA VÍA CIVIL	47
3.2. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LAS SANCIONES EN EL MARCO DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA	49
3.2.1. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS COMO RESPUESTA A LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y EQUILIBRADO	49
A) FINALIDAD DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	49
B) TIPOS DE MEDIDAS CORRECTIVAS	50
3.2.2. LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA COMO MECANISMO PARA DESINCENTIVAR LA COMISIÓN DE INFRACCIONES AMBIENTALES	53
A) FINALIDAD DE LA SANCIÓN	53
B) TIPOS DE SANCIONES	55
3.3. INTERRELACIÓN ENTRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LAS SANCIONES A EFECTOS DE PROTEGER EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO AL DESARROLLO DE LA VIDA DE LAS PERSONAS	55
3.3.1. EL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO AL DESARROLLO DE LA VIDA DE LAS PERSONAS	55
3.3.2. EL DAÑO AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO	58
3.3.3. LA APLICACIÓN DE SANCIONES COMO PARTE DEL PODER PUNITIVO ESTATAL Y SU CARÁCTER DE ULTIMA RATIO	60
3.4. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS	62
3.4.1. MEDIDAS PREVENTIVAS	63
3.4.2. MEDIDAS CAUTELARES	63
3.4.3. MANDATOS DE CARÁCTER PARTICULAR	64

<b>4. FACULTAD DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA) PARA IMPONER MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR</b>	<b>66</b>
4.1. MARCO NORMATIVO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES (ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY Nº 30230)	<b>68</b>
4.1.1. LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES ANTES DE LA LEY Nº 30230	<b>69</b>
4.1.2. LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES DESPUÉS DE LA LEY Nº 30230	<b>70</b>
A) EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO	<b>70</b>
B) EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EXCEPCIONAL	<b>71</b>
4.2. METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	<b>72</b>
4.2.1. DICTADO DE LA MEDIDA CORRECTIVA	<b>72</b>
4.2.2. VARIACIÓN DE LA MEDIDA CORRECTIVA	<b>73</b>
4.2.3. IMPUGNACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	<b>73</b>
4.2.4. SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA MEDIDA CORRECTIVA	<b>74</b>
4.3. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PREDICTIBILIDAD, RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	<b>75</b>
4.4. MEDIDAS CORRECTIVAS IMPUESTAS POR LA DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS	<b>78</b>
4.5. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	<b>81</b>
4.5.1. MEDIDAS CORRECTIVAS COMO INSTRUMENTOS DE MANDATO Y CONTROL	<b>81</b>
4.5.2. VALORIZACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS VERSUS IMPOSICIÓN DE MULTAS	<b>82</b>
4.6. SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS REFERIDAS A LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	<b>87</b>
<b>5. EXPERIENCIA A NIVEL INTERNACIONAL EN RELACIÓN A LAS MEDIDAS CORRECTIVAS</b>	<b>90</b>
5.1. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS Y LATINOAMÉRICA	<b>93</b>
A) ESPAÑA	<b>93</b>
B) ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	<b>94</b>
C) COLOMBIA	<b>96</b>
D) CHILE	<b>96</b>
E) ECUADOR	<b>98</b>
F) BRASIL	<b>100</b>
G) ARGENTINA	<b>102</b>
H) MÉXICO	<b>104</b>
5.2. CASOS IMPORTANTES	<b>106</b>
A) CASO MINERA TRIAD (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA)	<b>106</b>
B) CASO CIUDAD DE CHATTANOOGA (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA)	<b>107</b>
C) CASO PASCUA LAMA (CHILE)	<b>109</b>
D) CASO DRUMMOND (COLOMBIA)	<b>111</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>114</b>
<b>JURISPRUDENCIA REVISADA</b>	<b>120</b>

# INTRODUCCIÓN

Foto: Walter Wust



# INTRODUCCIÓN

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, adscrito al Ministerio del Ambiente, que se encuentra a cargo de la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (Sinefa) y de la fiscalización ambiental directa de las actividades de minería, energía, pesquería e industria.

La fiscalización ambiental que ejerce el OEFA comprende tres funciones: (i) evaluación, (ii) supervisión, y (iii) fiscalización en sentido estricto. La fiscalización ambiental en sentido estricto que realiza el OEFA consiste en el ejercicio de su potestad sancionadora a través de la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores en los cuales se investiga la comisión de posibles infracciones ambientales y se imponen las medidas correctivas y/o sanciones correspondientes, de ser el caso.

En ese marco, la presente publicación tiene por finalidad describir la facultad del OEFA para la imposición de medidas correctivas, las cuales constituyen el principal mecanismo para prevenir, remediar, mitigar y/o compensar los impactos negativos ocasionados por la comisión de infracciones ambientales.

En el primer capítulo, se desarrollan las generalidades de la potestad sancionadora de la Administración Pública y se hace una introducción al origen y la naturaleza jurídica de las medidas correctivas.

El segundo capítulo contiene una breve exposición sobre la práctica de las autoridades administrativas peruanas en la aplicación de medidas



correctivas, tomando como ejemplos su aplicación por los organismos reguladores, así como por otras entidades.

En el tercer capítulo se exponen los mecanismos institucionales con los que cuenta el Estado para garantizar el respeto del derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas —el cual es reconocido por la Constitución Política del Perú y cuyo contenido ha sido reforzado en pronunciamientos emitidos por el Tribunal Constitucional—, como sanciones y medidas correctivas. Se describen las funciones que cumplen y se analiza la relación directa entre la medida correctiva y la protección del ambiente.

El cuarto capítulo presenta con amplitud las características de la facultad del OEFA para la imposición de medidas correctivas, con especial referencia a la Ley N° 30230, ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permiso para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Asimismo, en el desarrollo de la función fiscalizadora del OEFA se presenta la metodología para la aplicación de las medidas correctivas, la cual está dotada de garantías para los administrados, en virtud de los principios de predictibilidad, razonabilidad y proporcionalidad.

Finalmente, en el quinto capítulo se hace una breve descripción de la regulación vinculada a las medidas correctivas en Estados Unidos y algunos países de Latinoamérica, y se detallan casos concretos.

# 1.

LAS MEDIDAS CORRECTIVAS  
EN EL MARCO DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO

Foto: Walter Wust





# 1. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

## 1.1. DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y BIENES CONSTITUCIONALES

El deber de los órganos estatales es procurar, como prioridad, la máxima protección de los derechos fundamentales. Así, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0858-2003-AA/TC, del 24 de marzo del 2004, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

6. (...)

En segundo lugar, si los derechos fundamentales cumplen una función de legitimación jurídica de todo el ordenamiento constitucional, y, al mismo tiempo, tienen una pretensión de validez, entonces tienen también la propiedad de exigir del Estado [y de sus órganos] un deber especial de protección para con ellos. Y es que si sobre los derechos constitucionales, en su dimensión objetiva, sólo se proclamara un efecto de irradiación por el ordenamiento jurídico, pero no se obligara a los órganos estatales a protegerlos de las asechanzas de terceros, entonces su condición de valores materiales del ordenamiento quedaría desprovista de significado.

7. No es ese el caso, desde luego, del ordenamiento constitucional peruano. En efecto, tal “deber especial de protección” al cual se encuentran obligados todos los órganos del Estado, sin excepción, se halla constitucionalizado en nuestro ordenamiento jurídico desde su primer artículo, a tenor del cual “*La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado*”; y, en forma por demás significativa, en el artículo 44 de la Norma Suprema, según el cual “*Son deberes primordiales del Estado: [...] garantizar la plena vigencia de los derechos humanos*”.

En ese sentido, la constitucionalización del “deber especial de protección” comporta una exigencia sobre todos los órganos

del Estado de seguir un comportamiento dirigido a proteger, por diversas vías, los derechos fundamentales, ya sea cuando estos hayan sido puestos en peligro por actos de particulares, o bien cuando su lesión se derive de otros Estados. Se trata de una función que cabe exigir que asuma el Estado, a través de sus órganos, cuando los derechos y libertades fundamentales pudieran resultar lesionados en aquellas zonas del ordenamiento en los que las relaciones jurídicas se entablan entre sujetos que tradicionalmente no son los destinatarios normales de esos derechos fundamentales.

Como puede apreciarse, la primera obligación del Estado consiste en garantizar el adecuado disfrute, ejercicio y protección de bienes jurídicos constitucionales. Entonces, la primera obligación de la autoridad es evitar que se lesione o, en caso se haya producido su vulneración, que se remedie el daño ocasionado al bien jurídico constitucional.

Las normas legales regulan las conductas humanas con el objetivo de alcanzar valores sociales como la justicia y el respeto a los derechos de las personas. Algunos de esos derechos son los relacionados con la protección del interés público, reflejado en los derechos sociales, que son derechos con dimensión colectiva, pero a la vez también son derechos individuales. Para su protección, se cuenta con legislación que regula las diversas actividades humanas para impedir que terceros interfieran en el disfrute de esos derechos.

En efecto, la sociedad demanda de sus autoridades que actúen con eficacia para exigir y asegurar que las normas se cumplan. No obstante ello, la respuesta del Estado ante esa necesidad no puede ser solo represiva o de sanción.

Las sanciones administrativas tienen un fin punitivo, de castigo a quien infringe sus obligaciones legales. Y es que cuando las conductas no se ajustan a las normas, surge el cumplimiento forzado —*enforcement*, en inglés— (Lorenzetti 2008: 117).

Tal como señala García: “Por sanción entendemos aquí un mal infligido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho” (2002: 163).

A su vez, Suay define la sanción administrativa como: “Cualquier mal infringido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal a resultas de un procedimiento administrativo y con una finalidad puramente represora” (citado por Parada 2002: 498).

Dentro de la potestad sancionadora del Estado, la específicamente referida a la imposición de sanciones es el más intenso instrumento para desincentivar y controlar conductas de los particulares. El uso de esta potestad, tal como se señalará más adelante, debe ser de ultima ratio, debiéndose privilegiar herramientas distintas de la imposición de una sanción (Carreras 2011: 492). En efecto, imponer una sanción no es la única forma que tiene la Administración para cumplir con poner en vigencia el ordenamiento jurídico, sino, por el contrario, es el último recurso al que debe acudir (Carreras 2011: 496).

En similar sentido, Santa María (2009: 388), refiere que:

Tampoco pueden considerarse sanciones cualesquiera formas de reacción frente a conductas ilícitas. Ante ellas, el ordenamiento puede prever, meramente un mecanismo de restauración del orden normal de las cosas alterado por dicha conducta, así sucede en el caso de las medidas resarcitorias o de las medidas de reposición de las cosas a su situación legal. Sanción, en sentido técnico, existe solamente cuando a la conducta ilícita se anuda la imposición de una privación de derechos con una finalidad represiva (de castigo) de la infracción, y preventiva o disuasoria de conductas similares.

Las sanciones, entonces, no son suficientes para asegurar que las cosas regresen a su estado anterior. Además, las sanciones no tienen el objetivo de lograr esa finalidad social, en tanto su objetivo es el de reprimir una determinada conducta que quiebra la legalidad. Allí radica, entonces, la necesidad de contar en el ordenamiento jurídico con las denominadas “medidas correctivas” (que en la doctrina son también denominadas medidas resarcitorias o medidas de reposición) que puedan permitir el logro de la finalidad de restituir el estado de cosas previo a la comisión de la infracción.

La necesidad de esta clase de medidas ha sido recogida por Carreras, al señalar que: “La administración, como gestora y tutora del interés público, debe estar facultada para hacer cumplir a los administrados sus obligaciones legales. Este mandato

a diferencia de la sanción, busca el cumplimiento material de aquello establecido en la norma” (2011: 496).

Cabe anotar que las medidas correctivas, siendo parte del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, requieren contar con un marco normativo adecuado, a efectos de que su implementación por parte del Estado sea ajustada a los principios de derecho y a las necesarias garantías del debido proceso, y, asimismo, que su puesta en práctica asegure el logro de los objetivos de protección de los derechos sociales.

## **1.2. EL PODER DE POLICÍA O LA TEORÍA DE LOS ACTOS DE GRAVAMEN**

Las medidas correctivas encuentran sus orígenes históricos en el denominado poder o función de policía, o policía administrativa. Autores como Díez conceptualizan esta función de la siguiente manera: “La función de policía es limitar los derechos de cada individuo para hacer posible la convivencia y el bienestar de todos” (1985: 34).

Según señala Bielsa, en la doctrina general, el poder de policía del Estado, extendido a la protección integral de la vida y bienestar general, se resuelve en un conjunto de limitaciones impuestas a los individuos (en su actividad personal y su derecho de propiedad), en defensa de los fines generales; es decir, de la seguridad, la salud, el confort, bienestar general en suma (1956: 6).

A su vez, indica que el poder de policía se ejerce por los siguientes medios: a) reglamentaciones, prohibiciones y órdenes; b) concesión de permisos y autorizaciones; y, c) coerción o uso de la fuerza pública y aplicación de penas (Bielsa 1956: 21).

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia ha entendido a la policía administrativa como “la actividad de la administración que tiene como objeto limitar el ejercicio de los derechos de los administrados, con la única finalidad de mantener el orden y el interés público en la sociedad” (citada por Alviar: 115).

El fundamento de este poder del Estado lo encontramos en Dromi, que señala que: “La afirmación de un derecho (como forma jurídica de la libertad) o de una libertad (como forma política de un derecho) importa, recíprocamente la existencia de un deber, carga o limitación a ese derecho o a esa libertad” (2005: 155).

Al respecto, dicho autor acota que: “La limitación jurídica de los derechos subjetivos de los administrados es algo “propio” de la función administrativa” (2005: 156).

Con relación a los límites del ejercicio de esta función, Cassagne (2010: 439) señala que existen cuatro tipos o especies de conductas que despojan de razón suficiente a la pertinente actuación estatal, a saber:

- Irrazonabilidad en los fines perseguidos que se apartan de lo preceptuado en las normas o principios generales del derecho
- Desproporción entre el objeto de la medida de policía y los fines perseguidos
- Exceso de limitación o de punición
- Violación de la igualdad, al introducirse un factor de discriminación que atribuye a algunas situaciones de ventaja o gravamen que no se conceden a otras personas que se encuentran en similares condiciones objetivas

Pero, según acota Cassagne: “El límite realmente fundamental al ejercicio de la potestad del Estado que reglamenta o restringe los derechos de las personas es el relativo a la finalidad que orienta la actuación estatal, que no es otro que la prosecución del bien común temporal o interés público que instrumenta el ordenamiento objetivo” (2010: 440).

Esta primacía del interés público sustenta la intervención estatal, tal como lo refiere Montejano: “Cuando la injerencia estatal está justificada, el correspondiente sacrificio impuesto al Derecho Privado por la prevalencia del bien común temporal sobre el bien privado se sustenta en las exigencias de la justicia general o legal, que determina los deberes y obligaciones de los individuos, como partes del todo social, respecto de la comunidad a la que pertenecen. Su fundamento es la solidaridad social” (citado por Cassagne 2010: 440).

Con relación a la función o poder de policía, Cassagne precisa que la utilización de este concepto es parte de la historia. Señala que, tradicionalmente, la dinámica del obrar estatal que aborda las limitaciones de los derechos privados dentro de la categoría denominada “poder de policía” ahora es desarrollada bajo la denominada teoría de los actos de gravamen (2010: 431).



Actualmente, señala Cassagne, no existe una delimitación estricta de aquellas materias que antaño restringían la intervención estatal a reducidos ámbitos (seguridad, salubridad y moralidad). De ese modo, el concepto aparece superado por la realidad que refleja la extensión de la potestad del Estado para establecer limitaciones a los derechos privados bajo nuevos títulos de intervención, aunque siempre con la finalidad de satisfacer una finalidad inherente al bien común (2010: 432).

En similar sentido, Nieto refiere que durante varios siglos se había considerado que las sanciones impuestas por los órganos de la administración lo eran en el ejercicio de la potestad de policía (2012: 141). Ello obedecía a que la policía se identificaba como la administración interior. Pero esta concepción perdió razón de ser cuando la policía pasó a convertirse en una variedad entre las múltiples actividades administrativas, rompiéndose así la vieja identidad entre policía y administración. En España, la administración acostumbraba a justificar su potestad sancionadora en la llamada “cláusula general de policía,” que habilitaba a la administración con un poder sancionador genérico. Esta tendencia fue enérgicamente discutida por la doctrina por inadmisibles<sup>1</sup> y por ser considerada abusiva. El derecho administrativo sancionador, refiere el mismo autor, es el heredero del viejo derecho de policía (2012: 148).

### 1.3. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

Como se ha señalado, la finalidad de las medidas correctivas es diferente a la finalidad de las sanciones; sin embargo, ambos actos administrativos tienen en común que constituyen actos de gravamen para el administrado.

De acuerdo con Muñoz, los actos de gravamen tienen el efecto de restringir o limitar los derechos o las ventajas jurídicas que disfruta un particular. Cita como ejemplo a las resoluciones administrativas que imponen obligaciones, o prohíben o sancionan o revocan decisiones o, en fin, privan a los particulares, total o parcialmente de sus derechos (2011: 37).

---

1 Autores como Gordillo sostienen que debe suprimirse la noción de policía ya que no es propio del Estado de derecho; quien señaló que “en lugar de establecer un principio general de coacción y poder estatal (poder de policía) al que luego se le buscarían restricciones en los derechos individuales (...) lo correcto es (...) sentar la premisa opuesta, de que el principio general establecido son los derechos individuales, a los que luego, en los casos concretos y por expresa determinación de la ley, se les encontrarán restricciones y limitaciones en la eventual coacción estatal!” (citado por Maljar, Daniel. *El derecho administrativo sancionador*. Buenos Aires: AdHoc, 2004, p. 365).

La regulación de las medidas correctivas en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General nos ayuda a entender su naturaleza jurídica:

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 (...)<sup>2</sup>.

El legislador peruano, por tanto, ha recogido expresamente la viabilidad legal de la imposición de medidas administrativas que materialicen la reposición del estado anterior a la producción del ilícito administrativo; ello, en adición a la imposición de sanciones, que como hemos señalado tienen una finalidad fundamentalmente represiva.

De acuerdo con Morón (2010: 146), "(...) una medida correctiva es un mandato u orden proveniente de una autoridad competente que tiene como propósito corregir, subsanar o enmendar una situación equivocada o errada".

---

2 Cabe indicar que esta norma también establece la posibilidad de otorgar un derecho indemnizatorio al particular afectado por la conducta infractora. Sin embargo, la misma disposición señala que la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados debe ser determinada en el proceso judicial correspondiente. Ello obedece a que la naturaleza de esta decisión, que puede gravar derechos individuales —como el derecho de propiedad—, se encuentra exclusivamente atribuida a la autoridad judicial. El origen de esta disposición estaría en la Ley 30/1992, del 26 de noviembre de 1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España, que señala en su artículo 130.2. lo siguiente: "Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario (...)." Esta regulación tuvo su origen en las decisiones del Tribunal Supremo, que consideraba que la prescripción de las infracciones y sanciones no resultaba de aplicación a la obligación de reposición ni a la indemnización de daños y perjuicios (citado por Lasagabaster: "Medidas de Reposición e Indemnización de los daños causados". En: LOZANO CUNTANDA, Blanca, *Diccionario de sanciones administrativas*. Madrid: lustel, 2010)g.

Señala, también Morón, que las medidas correctivas presentan tres elementos:

- Un contenido: un acto administrativo de gravamen. Son actos que restringen o limitan derechos o libertades denominados “órdenes” o “mandatos”, mediante los cuales se crea una relación jurídica administrativa con el administrado, que consiste en una manifestación de voluntad autoritaria de una persona jurídica estatal que exige a otro sujeto, sometido a él, una acción u omisión a la que está obligado<sup>3</sup>.
- Una causa: es una respuesta de la administración frente a un ilícito en comisión o ya consumado<sup>4</sup>. Al respecto, el autor señala que las medidas correctivas son medidas reactivas y concurrentes o posteriores a algún ilícito, con el objetivo de revertir, reponer o reparar los efectos directos derivados de las conductas indebidas.
- Un propósito retrospectivo: se propone reestablecer o reparar la legalidad mediante la cancelación o reversión de sus efectos en el mundo externo. Si el ilícito consiste en una omisión de un deber legal, la medida correctiva consistirá precisamente en obligar al cumplimiento de ese deber legal o soportar una actuación administrativa sobre su esfera de libertad personal o patrimonial (mandato positivo de hacer), pero como el mandato puede también atender supuestos de acciones ilícitas, entonces, la medida correctiva estará encaminada al cese o suspensión de esa actividad ilegal (prohibición) (2010: 146).

Ahora bien, puesto que las medidas correctivas son actos administrativos, como tales deben cumplir con las exigencias de validez de estos previstas en el ordenamiento. Ello incluye que la autoridad que las emita se encuentre facultada por norma legal para su ejercicio.

En el caso del OEFA, la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante Ley del SINEFA), y particularmente su modificatoria dada por la

---

3 TREVIJANO Y FOS, José Antonio. *Los actos administrativos*. Civitas. Segunda edición actualizada. pág. 268. Citado por MORON URBINA, Juan Carlos. “Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración”. *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

4 Como veremos más adelante, en el ámbito de competencias del OEFA, las medidas correctivas se imponen respecto de actos ya consumados.

Ley N° 30011, establecieron expresamente que la función fiscalizadora y sancionadora comprendía, adicionalmente, la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas<sup>5</sup>.

En suma, las medidas correctivas son actos jurídicos administrativos que se sujetan a las reglas aplicables para la validez de los mismos, no siéndoles, sin embargo, aplicables las reglas para la imposición de sanciones en tanto no constituyen sanciones ya que no tienen el fin de represivo de éstas, sino, como se ha indicado, un fin reparador del estado de las cosas que ha sido vulnerado por el incumplimiento detectado.

En similar sentido se pronuncia Morón, al señalar que:

Todas estas medidas surgen como consecuencia de comportamientos ilícitos o inobservancias incurridas por cualquier administrado y, generalmente, concurren con las sanciones administrativas que las autoridades imponen como principal consecuencia jurídica por estos eventos. Pero tienen como “ventaja” para los fines de las autoridades sancionadoras, estar eximidas de la limitación que supone el principio “*non bis in idem*”, por lo que se acumulan con las sanciones administrativas y, además, carecen de un marco regulatorio común claro que uniformemente regule aspectos trascendentes de su naturaleza, tales como el tipo de norma mediante la cual debe facultarse su imposición, si es necesario exigir un procedimiento previo para su dación, la identificación de su contenido previsible y delimitado, los criterios para su aplicación, entre otros (2010: 135).

---

5 Ley N° 29327 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
“Artículo 11º.- Funciones generales  
11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)  
c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas”

Las medidas correctivas se aplican en diversos ámbitos del derecho, incluyendo el de la protección del ambiente y los recursos naturales. Al respecto, Lozano señala:

El incumplimiento de los mandatos, prohibiciones y condicionamientos que establece nuestro ordenamiento jurídico para la protección del medio ambiente determina la aplicación al sujeto infractor de medidas de carácter represivo, tanto penales como administrativas, así como la obligación de restituir, reparar o, en su caso, indemnizar por los perjuicios derivados del ilícito (2010: 489).

Las medidas correctivas en materia ambiental son, entonces, las medidas administrativas a cargo del sujeto infractor que están encaminadas a restituir o reparar el incumplimiento de la normativa ambiental o la restitución de la legalidad infringida.

## 2. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS APLICABLES POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PERUANAS



Foto: Walter Wust



# 2. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS APLICABLES POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PERUANAS

A continuación, presentaremos la regulación en materia de medidas correctivas aplicables por diversas autoridades de acuerdo con lo establecido en el ordenamiento jurídico peruano.

## 2.1. EN LOS ORGANISMOS REGULADORES

La Ley N° 27332 - Ley Marco de Organismos Reguladores no recoge expresamente la figura de las medidas correctivas como potestad de estos organismos. Es en el marco de la función normativa que, en las normas que reglamentan el ejercicio de sus funciones, se ha regulado la facultad de los organismos reguladores para imponer medidas correctivas y otras medidas administrativas.

### 2.1.1. Osinergmin

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo Supervisor de la Inversión de la Energía y Minería - Osinergmin, aprobado por Resolución del Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 272-2012-OS-CD, señala que esta entidad se encuentra facultada para disponer las medidas correctivas que sean necesarias fuera o dentro de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de restablecer las cosas o situaciones alteradas por una conducta antijurídica a su estado anterior<sup>6</sup>. Asimismo, se reconoce expresamente que las medidas correctivas no constituyen sanción, por lo que se imponen al administrado que incurra en infracción sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar, toda vez que responden a naturaleza y objetivos diferentes<sup>7</sup>. Estas medidas pueden dictarse con la resolución que impone la sanción y se ejecutarán siguiendo el procedimiento establecido para el

---

6 Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo del OSINERGMIN, Artículo 38.1

7 Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo del OSINERGMIN, Artículos 15 y 38.3



dictado de las medidas cautelares o conforme lo disponga la autoridad competente en razón de las condiciones específicas de ejecución de las referidas medidas<sup>8</sup>.

Se ha establecido un listado enunciativo, no limitativo, de medidas correctivas que pueden disponerse, que comprende<sup>9</sup>:

- Retiro de instalaciones y accesorios
- Inmovilización de bienes
- Comiso de bienes
- Paralización de obras
- Suspensión de actividades, lo que incluye, de ser el caso, el cierre temporal del establecimiento, así como el internamiento temporal de vehículos
- Clausura, lo que incluye, de ser el caso, el cierre de establecimiento, así como el internamiento definitivo de vehículos

A su vez, se encuentra establecido que la interposición de cualquier recurso administrativo contra la resolución que impone una sanción suspende los efectos de esta última, siendo que los recursos destinados a impugnar la aplicación de medidas correctivas (y otras medidas administrativas) no suspenden sus efectos, salvo lo dispuesto en el Numeral 2 del Artículo 216<sup>9</sup> de la Ley del Procedimiento Administrativo General.<sup>10 11</sup>

---

8 Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo del OSINERGMIN, Artículo 38.2

9 Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo del OSINERGMIN, Artículo 38.4

10 Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General  
"Artículo 216.- Suspensión de la ejecución

216.1 La interposición de cualquier recurso, excepto los casos en que una norma legal establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

216.2 No obstante lo dispuesto en el numeral anterior, la autoridad a quien compete resolver el recurso podrá suspender de oficio o a petición de parte la ejecución del acto recurrido cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que la ejecución pudiera causar perjuicios de imposible o difícil reparación.

b) Que se aprecie objetivamente la existencia de un vicio de nulidad trascendente."

11 Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo del OSINERGMIN, Artículo 27.7.

Asimismo, se encuentran reguladas las acciones, medios o mecanismos para la ejecución de estas (y otras) medidas administrativas, estableciéndose que en el caso de haberse dispuesto la paralización de obras, la suspensión temporal o definitiva de actividades y/o el cierre de establecimientos, Osinergmin se encuentra facultado para acceder directamente a las instalaciones del administrado, así como para realizar cualquier otra acción que resulte necesaria para hacer efectivas las disposiciones que hubiese dictado<sup>12</sup>.

Esta entidad cuenta con la figura de las multas coercitivas en caso de incumplimiento de lo ordenado, lo que comprende la imposición de medidas correctivas. Si el administrado persistiera en su incumplimiento, Osinergmin podrá imponer una nueva multa coercitiva, la cual podrá ser reiterada por periodos suficientes, duplicando sucesivamente el monto de la última multa impuesta, hasta que se cumpla con el acto ordenado<sup>13</sup>.

### 2.1.2. Osiptel

En el caso del Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (Osiptel), las medidas correctivas constituyen disposiciones específicas que tienen como objetivo la corrección del incumplimiento de una obligación contenida en las normas legales o en los contratos de concesión respectivos y que no se encuentre tipificada como una infracción administrativa. Mediante la imposición de una medida correctiva se ordena a las empresas operadoras realizar una determinada conducta o abstenerse de ella, con la finalidad de que cumpla con determinadas obligaciones legales o contractuales. Las medidas correctivas establecerán los mecanismos adecuados que permitan su debido cumplimiento, así como el respectivo plazo para que este se produzca, cuando corresponda<sup>14</sup>.

---

12 Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo del OSINERGMIN, Artículo 40.

13 Resolución de Consejo Directivo N° 272-2012-OS/CD - Reglamento del Procedimiento Administrativo del OSINERGMIN, Artículo 40.

14 Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD-OSIPTEL - Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, Artículo 43.

El Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones de Osiptel señala las siguientes medidas correctivas<sup>15</sup>:

- Cesación de los actos u omisiones que constituyen incumplimiento de las normas aplicables, de las regulaciones y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión
- Publicación de avisos informativos en la forma que determine el OSIPTEL tomando en cuenta los medios que resulten idóneos para revertir los efectos del incumplimiento
- Devolución del dinero indebidamente pagado a la empresa operadora por los usuarios afectados, con los intereses correspondientes
- Reversión de los efectos derivados de un incumplimiento y/o
- Realización de determinados actos destinados a garantizar el cumplimiento de una obligación legal o contractual

Para imponer una medida correctiva, el órgano de instrucción, competente en los procedimientos administrativos sancionadores, notificará por escrito a la empresa operadora el inicio del procedimiento de imposición de medida correctiva señalando: (i) los actos u omisiones que se imputan y que pudieran constituir incumplimiento; (ii) las normas, contratos o disposiciones que establecen las obligaciones legales o contractuales que estarían siendo incumplidas; (iii) el propósito de Osiptel de emitir una resolución que imponga una medida correctiva; (iv) el órgano competente para imponer la medida correctiva, así como la norma que atribuye tal competencia; y (v) el plazo dentro del cual la empresa operadora podrá presentar sus descargos por escrito, el cual no podrá ser inferior a cinco (5) días contados a partir del día siguiente de realizada la notificación.

Efectuado el descargo o vencido el plazo para hacerlo, según lo que ocurra primero, el órgano de instrucción evaluará los actuados y alcanzará al órgano de resolución sus conclusiones sobre la comisión o no del incumplimiento,

---

15

Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD-OSIPTEL - Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, Artículo 24º.

y en cada caso, su propuesta sobre la imposición de medida correctiva o el archivo del expediente, según corresponda. En cualquier etapa del procedimiento se podrá ampliar o variar (i) los actos u omisiones imputados; o (ii) la relación de artículos y/o dispositivos legales que califiquen los posibles incumplimientos, otorgando a la empresa operadora un nuevo plazo para realizar sus descargos por escrito. Los órganos competentes del Osiptel para la instrucción e imposición de sanciones son competentes para la instrucción e imposición de medidas correctivas<sup>16</sup>.

El incumplimiento de lo dispuesto en una medida correctiva dictada por el Osiptel constituye infracción muy grave, salvo que en ella se establezca una calificación menor. Ante dicho incumplimiento corresponderá iniciar el respectivo procedimiento administrativo sancionador<sup>17</sup>.

### 2.1.3. Sunass

En el caso de la Superintendencia Nacional de Servicios de Saneamiento - Sunass, se recoge la figura de las medidas correctivas de aplicación inmediata señalándose que si se detectan indicios de incumplimiento de obligaciones de la empresa prestadora de servicios de saneamiento (EPS) que lo justifiquen, o la ocurrencia de situaciones que actual o potencialmente pongan en grave riesgo la vida o la salud de las personas, o la continuidad de la prestación de los servicios de saneamiento, la Sunass podrá imponer una medida correctiva o podrá iniciar el procedimiento administrativo sancionador respectivo. En estos casos, la sola interposición de recurso administrativo contra la resolución de imposición de medida correctiva que se emita en aplicación del presente artículo no suspenderá su ejecución<sup>18</sup>.

En el caso de la Sunass, la medida correctiva constituye una acción de fiscalización, que se sustenta en la evaluación de la conducta de una EPS. A través de la medida correctiva, la

---

16 Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD-OSIPTTEL - Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, Artículo 26°.

17 Resolución de Consejo Directivo N° 087-2013-CD-OSIPTTEL - Reglamento de Fiscalización, Infracciones y Sanciones, Artículo 25°.

18 Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS - Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, Artículo 14-A.

Sunass interviene para ordenar a la EPS una cierta acción u omisión, con la finalidad de que cumpla a cabalidad con sus obligaciones legales, contractuales o técnicas<sup>19</sup>.

Las medidas correctivas que pueden ser impuestas por la Sunass son las siguientes<sup>20</sup>:

- Cese de los actos que constituyan un incumplimiento
- Publicación de avisos informativos en la forma que determine la Sunass, tomando en cuenta los medios que resulten idóneos para revertir los efectos del incumplimiento
- Devolución del dinero indebidamente cobrado a los usuarios afectados, con los intereses correspondientes, o la extinción de los cobros indebidos
- Cumplimiento de las obligaciones normativas, técnicas, o contractuales incumplidas
- Cualquier otra medida que la Sunass considere pertinente ordenar y que tenga por finalidad revertir los efectos del incumplimiento

Las medidas correctivas a cargo de Sunass se pueden imponer dentro o fuera de un procedimiento administrativo sancionador. En el primer caso, se dictan sin perjuicio de la sanción que corresponda imponer, como parte de la resolución de sanción<sup>21</sup>. En el segundo caso, se establecen luego de culminado el procedimiento de supervisión que recomienda la imposición de esta medida, para lo cual se emitirá la resolución respectiva.<sup>22</sup>

Asimismo, se encuentra establecido que la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de la Sunass evaluará, mediante un análisis costo-beneficio, la conveniencia de iniciar el procedimiento administrativo sancionador, considerando la adopción de medidas alternativas que permitan corregir la

---

19 Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS - Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, Artículo 26°.

20 Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS - Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, Artículo 26°.

21 Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS - Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, Artículo 43°.

22 Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS - Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, Artículo 27°.

presunta infracción, tales como la imposición de medidas correctivas, aprobación de compromiso de cese de actos cuando corresponda, publicaciones informativas, y otras que la Sunass establezca<sup>23</sup>.

#### **2.1.4. Ositran**

En el Reglamento General del Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público - Ositran, se señala que esta entidad fiscaliza e impone sanciones y medidas correctivas a las entidades prestadoras por el incumplimiento de las normas, disposiciones y/o regulaciones establecidas por el Ositran y de las obligaciones contenidas en los contratos de concesión respectivos.<sup>24</sup> Así, se dispone que la Gerencia de Supervisión y Fiscalización de Ositran resuelve en primera instancia administrativa e impone las sanciones y/o medidas correctivas que correspondan, de ser el caso<sup>25</sup>.

No obstante ello, el Reglamento de Infracciones y Sanciones de Ositran no desarrolla una regulación aplicable a las medidas correctivas; únicamente señala que la resolución que disponga la sanción podrá disponer la aplicación de medidas correctivas<sup>26</sup>.

Ello puede explicarse en la disposición que establece que las sanciones e infracciones establecidas en este reglamento son de aplicación supletoria a las que expresamente se encuentren previstas en los contratos de concesión<sup>27</sup>.

## **2.2. EN OTRAS ENTIDADES**

### **2.2.1. Indecopi**

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual - Indecopi, tiene asignadas diversas competencias en ámbitos en los que

---

23 Resolución de Consejo Directivo N° 003-2007-SUNASS - Reglamento General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de las EPS, Artículo 40°.

24 Decreto Supremo N° 114-2013-PCM - Reglamento General de OSITRAN. Artículo 32.

25 Decreto Supremo N° 114-2013-PCM - Reglamento General de OSITRAN. Artículo 33.

26 Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-OSITRAN/CD - Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSITRAN. Artículo 66.10.

27 Resolución de Consejo Directivo N° 023-2003-OSITRAN/CD - Reglamento de Infracciones y Sanciones de OSITRAN. Primera Disposición Complementaria.

emite medidas correctivas. Uno de estos es el referido a la protección del consumidor.

En el Código de Protección y Defensa del Consumidor se encuentra establecido que, sin perjuicio de la sanción administrativa que corresponda al proveedor por una infracción a esta norma, el Indecopi puede dictar —en calidad de mandatos—, medidas correctivas reparadoras y complementarias<sup>28</sup>. Las sanciones administrativas son impuestas sin perjuicio de las medidas correctivas que ordene el Indecopi y de la responsabilidad civil o penal que pueda corresponder<sup>29</sup>.

Las medidas correctivas reparadoras tienen el objeto de resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas ocasionadas al consumidor por la infracción administrativa a su estado anterior. Estas medidas constituyen mandatos dirigidos a resarcir las consecuencias patrimoniales directas e inmediatas originadas por la infracción que 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 ello, corresponde descontar de la indemnización patrimonial aquella satisfacción patrimonial deducible que el consumidor haya recibido a consecuencia del dictado de una medida correctiva reparadora en sede administrativa<sup>30</sup>.

Estas medidas consisten en ordenar al proveedor infractor alguna de las siguientes medidas<sup>31</sup>:

- Reparar productos
- Cambiar productos por otros de idénticas o similares características, cuando la reparación no sea posible o no resulte razonable según las circunstancias
- Entregar un producto de idénticas características o, cuando esto no resulte posible, de similares características, en los supuestos de pérdida o deterioro atribuible al proveedor y siempre que exista interés del consumidor

---

28 Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 14.

29 Ley N° 29571. Código de Protección y Defensa del Consumidor. Artículo 114.

30 Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, Artículo 115.7.

31 Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, Artículo 115.1.

- Cumplir con ejecutar la prestación u obligación asumida; y si esto no resulta posible o no es razonable, otra de efectos equivalentes, incluyendo prestaciones dinerarias
- Cumplir con ejecutar otras prestaciones u obligaciones legales o convencionales a su cargo
- Devolver la contraprestación pagada por el consumidor, más los intereses legales correspondientes, cuando la reparación, reposición o cumplimiento de la prestación u obligación, según sea el caso, no resulte posible o no sea razonable según las circunstancias
- En los supuestos de pagos indebidos o en exceso, devolver estos montos, más los intereses correspondientes
- Pagar los gastos incurridos por el consumidor para mitigar las consecuencias de la infracción administrativa
- Otras medidas reparadoras análogas de efectos equivalentes a las anteriores

Estas medidas pueden solicitarse en cualquier momento hasta antes de la notificación de cargo al proveedor, sin perjuicio de la facultad del Indecopi de requerir al consumidor que precise la medida correctiva materia de solicitud. El consumidor puede variar su solicitud de medida correctiva hasta antes de la decisión de primera instancia, en cuyo caso se confiere traslado al proveedor para que formule su descargo<sup>32</sup>.

El extremo de la resolución final que ordena el cumplimiento de una medida correctiva reparadora a favor del consumidor constituye título ejecutivo conforme con lo dispuesto en el Artículo 688<sup>o</sup> del Código Procesal Civil, una vez que queden consentidas o causen estado en la vía administrativa. La legitimidad para obrar en los procesos civiles de ejecución corresponde a los consumidores beneficiados con la medida correctiva reparadora<sup>33</sup>.

Las medidas correctivas complementarias tienen el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que

---

32 Ley Nº 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, Artículo 115.3.  
 33 Ley Nº 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, Artículo 115.6.



esta se produzca nuevamente en el futuro y pueden ser, entre otras, las siguientes<sup>34</sup>:

- Que el proveedor cumpla con atender la solicitud de información requerida por el consumidor, siempre que dicho requerimiento guarde relación con el producto adquirido o servicio contratado
- Declarar inexigibles las cláusulas que han sido identificadas como abusivas en el procedimiento
- El decomiso y destrucción de la mercadería, envases, envolturas o etiquetas
- En caso de infracciones muy graves y de reincidencia o reiterancia:
  - I. Solicitar a la autoridad correspondiente la clausura temporal del establecimiento industrial, comercial o de servicios por un plazo máximo de seis (6) meses
  - II. Solicitar a la autoridad competente la inhabilitación, temporal o permanente, del proveedor en función de los alcances de la infracción sancionada
- Publicación de avisos rectificatorios o informativos en la forma que determine el Indecopi, tomando en consideración los medios que resulten idóneos para revertir los efectos que el acto objeto de sanción ha ocasionado
- Cualquier otra medida correctiva que tenga el objeto de revertir los efectos de la conducta infractora o evitar que esta se produzca nuevamente en el futuro

El Indecopi está facultado para solicitar a la autoridad municipal y policial el apoyo respectivo para la ejecución de medidas correctivas complementarias<sup>35</sup>.

En cuanto a las consecuencias derivadas del incumplimiento de medidas correctivas, se encuentra establecido que corresponde que, en tales casos, el Indecopi imponga una multa no menor de tres (3) unidades impositivas tributarias (UIT). En caso de persistir el incumplimiento, esta entidad puede imponer una nueva multa, duplicando sucesivamente el

---

34 Ley Nº 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, Artículo 116º.

35 Ley Nº 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, Artículo 116º.

monto de la última multa impuesta hasta el límite de doscientas (200) UIT. La multa que corresponda debe ser pagada dentro del plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordena su cobranza coactiva<sup>36</sup>.

### 2.2.2. Osinfor

El Reglamento del Procedimiento Administrativo Único (RPAU) del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) señala que las medidas cautelares son medidas dictadas con la finalidad de revertir las cosas al estado o situación inmediatamente anterior al daño producido y/o restituir los recursos afectados, así como minimizar las consecuencias del daño producido y, de ser el caso, prevenir otros daños que pudieran generarse de manera colateral<sup>37</sup>.

El RPAU señala que las direcciones de línea del Osinfor pueden disponer las medidas correctivas que sean necesarias para resarcir y/o prevenir el daño al recurso forestal o de fauna silvestre y a los servicios ambientales, conjuntamente con la determinación de responsabilidades administrativas por la comisión de la infracción y/o declaración de caducidad.

Asimismo, se precisa que las medidas correctivas se establecen sin perjuicio de la determinación de sanciones, la prescripción de la facultad administrativa para poder determinarlas y la declaración de caducidad que el caso amerite<sup>38</sup>. Las medidas correctivas se establecen en la resolución de primera instancia del respectivo procedimiento sancionador<sup>39</sup>.

- 
- 36 Ley N° 29571 - Código de Protección y Defensa del Consumidor, Artículo 117°.  
37 Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR - Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, Artículo 4.8.  
38 Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR - Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, Artículo 14°.  
39 Resolución Presidencial N° 007-2013-OSINFOR - Reglamento del Procedimiento Administrativo Único del OSINFOR, Artículo 30°.



Foto: Walter Wust

# 3.

LAS MEDIDAS CORRECTIVAS  
EN EL MARCO DE LA  
FISCALIZACIÓN AMBIENTAL  
DEL OEFA



Foto: Walter Wust



# 3. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA

## 3.1. LA RESPONSABILIDAD AMBIENTAL EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO PERUANO: ADMINISTRATIVA Y CIVIL

### 3.1.1. La responsabilidad ambiental en la vía administrativa

De acuerdo al Artículo 18º de la Ley del SINEFA, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidos por la autoridad ambiental.

El hecho de que la responsabilidad sea objetiva estriba, sobre todo, en proteger de mejor manera los derechos de la persona perjudicada por la actividad del agente económico. Así, si la actividad de un agente daña un determinado bien jurídico, este debe reparar el daño ocasionado. La intención solo será tomada en cuenta como agravante de la sanción, pero no para determinar la responsabilidad administrativa del infractor.

Al respecto, el Artículo IX de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la Ley General del Ambiente) establece el principio de responsabilidad ambiental, por el cual el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar. Se desprende de esta norma que por el solo hecho de ocasionar un daño, el causante debe remediar la situación originada por su conducta. En síntesis, la prioridad está en remediar la situación creada.

Otro de los fundamentos de la responsabilidad administrativa es que los agentes que realizan actividades económicas

tienen una mayor capacidad para evitar y controlar los efectos perjudiciales que puede tener su actividad en el ambiente. A diferencia de ello, por lo general, las personas no tendrían la posibilidad de evitar daños al ambiente o de protegerse frente a ellos. Por esa razón, el ordenamiento le atribuye una responsabilidad objetiva a los administrados, a efectos de que mejoren continuamente los procesos de su actividad, para disminuir la cantidad de accidentes en la sociedad.

En caso contrario, si el agente económico no realiza acciones para evitar los accidentes que puede provocar su actividad, este verá disminuidos sus beneficios económicos y también podría verse en desventaja frente a otros posibles competidores que lo hagan.

Lo anterior está acorde con el principio de internalización de costos previsto en el Artículo VIII de la Ley General del Ambiente, por el cual toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. Dichos costos consisten en las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes.

Las empresas tienen la capacidad de internalizar los costos de sus actividades en el precio de sus productos, a diferencia de las víctimas que no tendrían esa posibilidad. Ese costo se incorporaría al precio de sus productos que sería pagado entre sus clientes. Sin embargo, a efectos de seguir siendo competitivos en el mercado y ahorrarse costos<sup>40</sup>, las empresas tratarán de implementar mecanismos que mejoren sus procesos de producción para evitar o disminuir la incidencia de daños ambientales.

### **3.1.2. La responsabilidad ambiental en la vía civil**

El Artículo IX de la Ley General del Ambiente antes citado comprende, además de la responsabilidad ambiental administrativa, la responsabilidad ambiental civil.

Por otro lado, el Artículo 147<sup>o</sup> del mismo cuerpo legal dispone que la reparación del daño ambiental consiste en el restablecimiento de la situación anterior al hecho lesivo

---

40

Se asume que el agente se encuentra en un entorno de competencia.

al ambiente o sus componentes, y en la indemnización económica de este. De no ser técnica ni materialmente posible el restablecimiento, el juez deberá prever la realización de otras tareas de recomposición o mejoramiento del ambiente o de los elementos afectados. La indemnización tendrá por destino la realización de acciones que compensen los intereses afectados o que contribuyan a cumplir los objetivos constitucionales respecto del ambiente y los recursos naturales.

Como puede advertirse, la responsabilidad civil ambiental es la que tutela la acción de resarcir o enmendar el daño ocasionado, otorgando una mayor protección al individuo afectado, dado que le permite buscar una indemnización por los conceptos de daño emergente, lucro cesante, daño moral y/o daño a la persona.

En conclusión, en la vía civil se protegen los derechos de las personas a su salud y patrimonio, así como se busca la reparación del daño ecológico a través de las acciones de patrocinio de intereses difusos<sup>41</sup>.

---

41

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.

Las Rondas Campesinas que acrediten personería jurídica, tienen el mismo derecho que las Comunidades Campesinas o las Comunidades Nativas en los lugares donde éstas no existan o no se hayan apersonado a juicio.

Si se promueven procesos relacionados con la defensa del medio ambiente o de bienes o valores culturales, sin la intervención de los Gobiernos Locales indicados en el párrafo anterior, el Juez deberá incorporarlos en calidad de litisconsortes necesarios, aplicándose lo dispuesto en los Artículos 93 a 95.

En estos casos, una síntesis de la demanda será publicada en el Diario Oficial El Peruano o en otro que publique los avisos judiciales del correspondiente distrito judicial. Son aplicables a los procesos sobre intereses difusos, las normas sobre acumulación subjetiva de pretensiones en lo que sea pertinente.

En caso que la sentencia no ampare la demanda, será elevada en consulta a la Corte Superior. La sentencia definitiva que declare fundada la demanda, será obligatoria además para quienes no hayan participado del proceso.

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.”



## 3.2. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LAS SANCIONES EN EL MARCO DEL EJERCICIO DE LA POTESTAD ADMINISTRATIVA SANCIONADORA

Como ya se dijo previamente, en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración en materia ambiental, esta tiene la facultad de imponer medidas correctivas y sanciones, las cuales permitirán a la autoridad proteger y garantizar que no se vulnere el derecho a un ambiente sano y equilibrado o, en caso se haya producido un daño a ese derecho, a remediar las consecuencias de su vulneración.

### 3.2.1. Las medidas correctivas como respuesta a la vulneración del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado

En esta sección, se definirá cuál es la función de las medidas correctivas y qué tipos, de manera enunciativa, ha previsto nuestro ordenamiento jurídico.

#### a) Finalidad de las medidas correctivas

Para que se pueda lograr el objetivo de una medida correctiva, el tipo de medida a imponer debe ser abierta, esto es, que será en función del tipo del impacto ocasionado que se emitirá la medida correctiva respectiva.



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

Cabe indicar que si bien el objetivo primordial de las medidas correctivas es reparar o revertir la lesión a un bien jurídico, este tipo de medidas también tiene el efecto de incentivar a que los administrados desarrollen mecanismos que eviten ocasionar daños a consecuencia de sus actividades. Ello, a efectos de evitar la imposición de estas medidas que les ocasionaría una serie de costos monetarios, administrativos y de imagen, lo cual afectaría la rentabilidad de sus actividades.

Lo anterior debe vincularse con el hecho de que, tal como lo hemos mencionado previamente, la responsabilidad en la normativa ambiental es objetiva. En efecto, verificado el hecho y que la conducta realizada por el administrado sería su causa, se crearía una presunción de que el agente económico sería responsable de sus consecuencias. Ante ello, para evitar que se le impongan una serie de medidas, el administrado tendría los incentivos para buscar mecanismos menos costosos que los impuestos por el Estado, sobre todo, cuando él tiene un mayor conocimiento de su actividad que la autoridad. Por esa razón, los agentes económicos deberían ser más eficientes que el Estado en la búsqueda de mecanismos que eviten que su actividad ocasione daños al ambiente.

## **b) Tipos de medidas correctivas**

Tal como ha sido señalado, la prioridad de la actuación del Estado se encuentra en proteger y garantizar los derechos fundamentales de las personas, razón por la cual su actuación debe, inicialmente, centrarse en esa labor. Para ello, además, debe gozar de todas aquellas potestades necesarias que le permitan lograr ese objetivo. Siendo así, la interpretación de qué medidas correctivas puede emitir la autoridad debe ser abierta y orientada hacia el fin que se quiere lograr con ese mecanismo. En ese sentido, entre las medidas correctivas que puede emitir la autoridad, se encuentran las acciones que tienen la siguiente finalidad:

Las medidas correctivas pueden ser<sup>42</sup>:

- **Medidas de adecuación:** tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares para asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o en la salud de las personas. Estas medidas deben 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 (cuyo costo será asumido por el infractor y cuya asistencia y aprobación será requisito indispensable) y los procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental propuestos por la autoridad competente, incluyendo la adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño y el requerimiento de actualización de los instrumentos de gestión ambiental del administrado ante la autoridad competente para emitir la certificación ambiental.

- **Medidas de paralización:** pretenden paralizar o neutralizar la actividad que genera el daño ambiental, y así evitar que se continúe con la afectación del ambiente y la salud de las personas<sup>43</sup>.

Estas medidas comprenden el decomiso de bienes, objetos, instrumentos, artefactos o sustancias que generan peligro o daño al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas, la paralización, cese o restricción de actividades y el cierre parcial o total, temporal o definitivo del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad causante de la infracción.

---

42 Aquí se hace referencia tanto al Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA aprobado mediante Resolución Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD y a los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.

43 Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD - Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Artículo 29°, Literal b).

- **Medidas de restauración:** tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada con la finalidad de retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación.
- **Medidas de compensación ambiental:** tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado, comprendiendo la imposición de obligaciones compensatorias sustentadas en la política ambiental correspondiente.

Cabe indicar que el OEFA ha establecido reglas especiales para la aplicación de las medidas correctivas de restauración y de compensación ambiental<sup>44</sup>.

A su vez, se ha establecido que la autoridad puede disponer otras medidas correctivas que se consideren necesarias para revertir, disminuir en lo posible, o evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas<sup>45</sup>.

Cabe indicar que una vez impuesta la medida correctiva, el particular ya se encuentra advertido de que debe implementar mecanismos en su actividad económica que eviten el daño ocasionado. En caso contrario, se le podría sancionar por no implementar alguna medida, pese a que sabía que su actividad presenta fallas que podrían dañar el ambiente. Este es el aspecto preventivo y de advertencia que subyacería a una determinada medida correctiva, motivo por el cual se podría reservar la imposición de una sanción solo en caso no se cumpla con la medida correctiva dada como advertencia.

---

44      Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD - Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

45      Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Artículo 22.2, Literales e) y f). Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD - Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Artículo 30°, Literal k).

### 3.2.2. La sanción administrativa como mecanismo para desincentivar la comisión de infracciones ambientales

En esta sección se definirá en qué consiste la sanción administrativa, cuál es su función y qué tipos de sanciones se han previsto en nuestro ordenamiento jurídico.

#### a) Finalidad de la sanción

La sanción administrativa consiste en la privación al particular infractor de un derecho, por la comisión de una conducta ilícita, por no haber tomado las medidas necesarias para evitar esa conducta.

El fundamento de la sanción se encuentra en la idea de reprochabilidad, esto es, de poderle recriminar al particular que pudo haber evitado cometer una conducta ilícita, que es la razón por la cual se le impone una sanción. Ahora bien, la sanción no solo se queda con la reprobación al particular, sino que también es necesario imponerle un castigo para que este sepa que la realización de ese tipo de actos acarreará consecuencias negativas en su esfera jurídica.

Si fuese suficiente el reproche, es muy probable que los agentes económicos no alteren sustancialmente su conducta (Von Hirsch 2003). Estas son las razones que justifican la imposición de una sanción a un particular. La reprochabilidad, la desvaloración jurídica del acto, el castigo, para que el particular sepa que ese tipo de actos le acarrearán consecuencias negativas sobre su esfera jurídica<sup>46</sup>.

---

46

Ley Nº 27444. Ley del Procedimiento Administrativo General

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa.-

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación”

Con relación a la imposición del castigo, la teoría sobre la *rational choice* señala que los agentes económicos son seres racionales y maximizadores de sus propios beneficios. De esa manera, es a partir de un análisis costo-beneficio que los agentes evaluarán qué tan beneficioso les resulta cumplir con una determinada normativa o medida o, por el contrario, la infringirán porque la probabilidad de obtener un beneficio ilícito será mayor a la probabilidad de que se les imponga un castigo. Si los agentes económicos toman decisiones de esta manera, reprobarles sus conductas no es suficiente para que ellos no realicen actos ilícitos.

Por esa razón, los ordenamientos jurídicos establecen que la autoridad debe tener la facultad para imponer sanciones, cuyo tipo y magnitud se determinará en el caso concreto. En sede administrativa se entiende que la sanción para el administrado debe ser superior al beneficio que obtendría por la realización de una conducta ilícita.

## GRÁFICO Nº 2

### LA SANCIÓN ADMINISTRATIVA Y SU ÉNFASIS EN CONCIENTIZAR AL INFRACTOR SOBRE LAS CONSECUENCIAS DE SUS ACTOS



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

En ese sentido, si se demuestra que un particular ha realizado una conducta que ocasionó consecuencias negativas al ambiente o incluso tendría efectos perjudiciales para la vida o la salud de las personas, la autoridad debe imponerle una sanción a efectos de que el administrado sea consciente de la reprochabilidad de su conducta y sus consecuencias. De esa manera, si no quiere ser sancionado, el particular deberá modificar su comportamiento.

En síntesis, la sanción tiene por finalidad enviar el mensaje a los particulares que en la realización de su actividad económica, ellos deben ser conscientes de las consecuencias que pueden tener sus actos y tomar las medidas necesarias para evitar la comisión de infracciones.

## **b) Tipos de sanciones**

Las sanciones que se pueden imponer son de dos tipos:

- **Pecuniarias:** Consisten en la imposición de un perjuicio económico para el administrado sancionado. El ejemplo típico es la multa.
- **No pecuniarias:** Consisten en reprimendas o llamados de atención al administrado para que no vuelva a realizar la conducta infractora. El ejemplo típico es la amonestación.

Según la gravedad del impacto que genere la conducta infractora, se evaluará el tipo y magnitud de la sanción.

## **3.3. INTERRELACIÓN ENTRE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y LAS SANCIONES A EFECTOS DE PROTEGER EL DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE EQUILIBRADO Y ADECUADO AL DESARROLLO DE LA VIDA DE LAS PERSONAS**

### **3.3.1. El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas**

El Numeral 22 del Artículo 2º de la Constitución Política del Perú establece como derecho fundamental “el derecho [de toda persona] a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.” Este derecho tiene, por lo menos, los siguientes elementos: (i) el derecho a gozar del ambiente, y (ii) el derecho a que ese ambiente se preserve<sup>47</sup>. En palabras del Tribunal Constitucional, ambos elementos se han entendido de la siguiente manera<sup>48</sup>:

---

47 Al respecto, ver el párrafo 17 de la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC. También ver la sentencia recaída en el Expediente N° 00470-2013-PA/TC del 8 de mayo del 2013, donde se reiteran los argumentos señalados en la sentencia anterior.

48 Ver párrafo 17 del caso Regalías Mineras.

En su primera manifestación, esto es *el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica*; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1º de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

Pero también el derecho en análisis se concretiza en el derecho a que el medio ambiente se preserve. El derecho a la preservación de un medio ambiente sano y equilibrado entraña obligaciones ineludibles, para los poderes públicos, de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. *A juicio de este Tribunal, tal obligación alcanza también a los particulares, y con mayor razón a aquellos cuyas actividades económicas inciden, directa o indirectamente, en el medio ambiente.*

Cabe resaltar dos aspectos señalados por el Tribunal Constitucional:

**(I)** Este es un derecho de la persona humana, lo cual debe ser tomado en consideración al interpretar el ordenamiento jurídico y los hechos vinculados a la protección y defensa de este derecho<sup>49</sup>. En virtud de lo anterior, el Estado tiene el deber de efectivizar la plena vigencia del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida, así como prever los mecanismos de su garantía y defensa en caso de transgresión.

**(II)** Que este derecho no solo vincula al Estado, sino también a todas las personas que viven en este país. Por lo tanto, toda persona que realice una determinada actividad y, sobre

---

49      *Ibíd.*



todo, económica debe tener en cuenta el impacto que ésta puede provocar sobre su entorno. En palabras del Tribunal Constitucional<sup>50</sup>:

En atención a lo expuesto, el desarrollo sostenible o sustentable *requiere de la responsabilidad social*: ello implica la generación de actitudes y comportamientos de los agentes económicos y el establecimiento de políticas de promoción y el desarrollo de actividades que, en función del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, procuren el bien común y el bienestar general.

A nivel de desarrollo legislativo, el Artículo I de la Ley General del Ambiente establece que toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país.

Con relación a la definición de “ambiente”, el Tribunal Constitucional ha señalado que consiste en lo siguiente: “(...) tanto el entorno globalmente considerado —espacios naturales y recursos que forman parte de la naturaleza: aire, agua, suelo, flora, fauna— como el entorno urbano, además, el medio ambiente, así entendido, implica las interrelaciones que entre ellos se producen: clima, paisaje, ecosistema, entre otros”

El Artículo 2º de la Ley General del Ambiente señala que toda mención hecha al “ambiente” o a sus “componentes” comprende 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.

---

50

Al respecto, ver los párrafos 22 y 23 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1752-2004-AA/TC del 20 de noviembre del 2004 y los numerales 22 a 26 de la sentencia recaída en el Expediente N° 00470-2013-PA/TC del 8 de mayo del 2013 (caso Regalías Mineras).

En síntesis, se puede afirmar que la defensa y protección del derecho a un ambiente sano y equilibrado es un bien jurídico valioso para el Estado y la sociedad, motivo por el cual los órganos estatales deben realizar todas aquellas medidas necesarias para garantizar la protección de ese bien jurídico.

### GRÁFICO Nº 3

#### ÁMBITO DE PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO A GOZAR DE UN AMBIENTE SANO Y EQUILIBRADO



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

### 3.3.2. El daño ambiental en el ordenamiento jurídico peruano

Un impacto ambiental es cualquier alteración benéfica o adversa (daño) sobre el ambiente en uno o más de sus componentes, provocada por una acción humana<sup>51</sup>. En ese marco, la fiscalización se orienta a prevenir la producción de daños al ambiente o, en su defecto, buscar su efectiva remediación; es decir, está enfocada a prevenir y mitigar los impactos ambientales negativos.

51 De acuerdo con el Instrumento de Ratificación del Convenio sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo, aprobado en Espoo (Finlandia) el 25 de febrero de 1991, se entiende por impacto ambiental cualquier efecto directo e indirecto dentro y fuera del territorio finlandés de un proyecto u operaciones sobre: a) la salud humana, las condiciones de vida, organismo, diversidad biológica y la interacción entre estos, b) el suelo, el agua, el aire, el clima y sus servicios ambientales, c) la estructura de la comunidad, los edificios, el paisaje y el patrimonio cultural, y d) la utilización de los recursos naturales. Cabe señalar que el nivel de la protección ambiental en Finlandia ha sido calificado en muchos estudios comparativos internacionales como uno de los mejores del mundo. En la lista que elabora desde hace varios años el Foro Económico Mundial (Índice de Sostenibilidad Ambiental) Finlandia siempre se ha ubicado en los primeros lugares. (Sánchez 2010: 28).

Se puede entender como impacto ambiental negativo a cualquier modificación adversa de los procesos, funciones, componentes ambientales o la calidad ambiental (sean elementos abióticos o bióticos). Para efectos prácticos, el impacto ambiental negativo corresponde a la degradación ambiental<sup>52</sup>.

De la definición mencionada se pueden desprender dos tipos de degradación ambiental:

**(I) Contaminación ambiental:** acción de introducir o incorporar cualquier forma de materia o energía en los cuerpos abióticos (agua, aire, suelo, entre otros) y/o elementos culturales<sup>53</sup>, generando una alteración o modificación en su calidad a niveles no adecuados para la salud de las personas o de otros organismos (Amábile 2008: 107; Sánchez: 2010: 441).

**(II) Daño ambiental (real o potencial):** alteración material en los cuerpos bióticos (flora y fauna) y/o a la salud de las personas, el cual puede ser generado directamente a consecuencia de la contaminación ambiental (Castañón 2006: 30).

Cabe señalar que el daño puede haberse ocasionado (daño real) o puede tratarse de una situación de riesgo (daño potencial). En el presente artículo, con el término “daño” se hará referencia a cualquiera de las dos acepciones.

En tal sentido, la degradación ambiental supone la existencia de contaminación ambiental y/o daño ambiental. Asimismo, la contaminación ambiental podría generar un daño<sup>54</sup>, por lo que

---

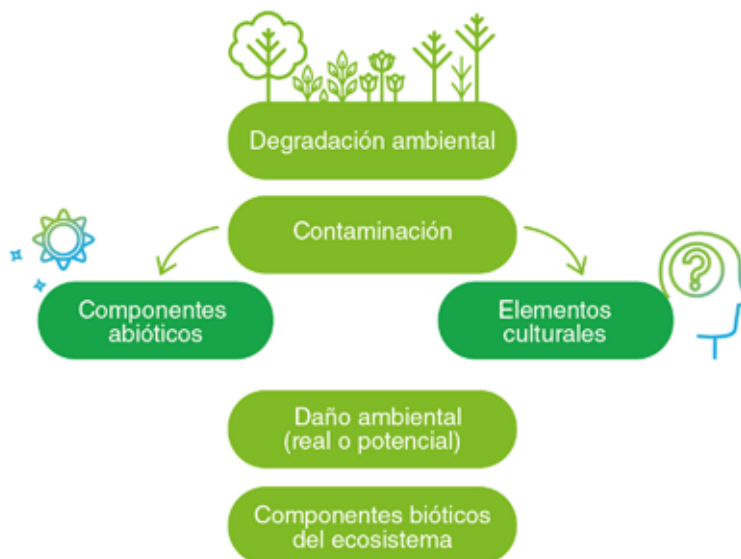
52 Conforme la Resolución Conama N° 1/86 aprobada en Río de Janeiro (Brasil) el 23 de enero de 1986, se entiende por impacto ambiental negativo cualquier alteración de las propiedades físicas, químicas o biológicas del medio ambiente, causada por cualquier forma de materia o energía resultante de las actividades humanas, que directa o indirectamente afecten: a) la salud, la seguridad y el bienestar de la población, b) las actividades sociales y económicas, c) las condiciones estéticas y sanitarias del medio ambiente, d) la calidad de los recursos ambientales. (Sánchez 2010: 26).

53 Existen dos tipos de contaminación, por una parte la contaminación que afecta a los elementos naturales del ambiente, y por otra, la contaminación que menoscaba sus elementos culturales. Dentro de la primera clasificación se encuentra la contaminación de las aguas, aire, suelo y subsuelo, paisaje, sonora o acústica, térmica, radioactiva y electromagnética. Dentro de la contaminación que afecta los elementos culturales se hallan: contaminación paisajística (belleza escénica), la que degrada o destruye creaciones científicas, artísticas o tecnológicas, o aquella que afecta patrimonio cultural y arqueológico (Chacón 2005: 9).

54 De acuerdo con el Numeral 7.2 del Artículo 7° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD del 12 de noviembre del 2013 no se tomarán en cuenta, como factores agravantes, los componentes ambientales abióticos (agua, suelo y aire).

se considera necesario prevenir y/o mitigar la contaminación ambiental, a fin de evitar una afectación a los componentes bióticos.

## GRÁFICO Nº 4 RELACIÓN ENTRE DEGRADACIÓN, CONTAMINACIÓN Y DAÑO AMBIENTAL



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

Para determinar si la conducta de una empresa ha ocasionado un daño real o ha puesto en riesgo el ambiente (daño potencial) es necesario realizar una investigación y, en caso existan indicios suficientes, iniciar un procedimiento administrativo sancionador donde se determine su responsabilidad.

### 3.3.3. La aplicación de sanciones como parte del poder punitivo estatal y su carácter de *ultima ratio*

De otro lado, en nuestro ordenamiento jurídico se señala que el derecho administrativo sancionador es una de las expresiones del poder punitivo del Estado, motivo por el cual se le debe aplicar las garantías previstas en el derecho sancionador general, con los matices que sean necesarios. Entre ellas se encuentra el carácter de *ultima ratio* que tiene la sanción por implicar una alta intromisión en los derechos de las personas.

En la sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2011-PI/TC<sup>55</sup>, de fecha 3 de mayo del 2012, el Tribunal Constitucional señaló, respecto del carácter de *ultima ratio* de la sanción, lo siguiente:

10. Ahora bien, *no se trata tampoco de que la sola existencia de un bien jurídico a ser protegido genere per se la necesidad de recurrir a la sanción penal para protegerla*. Ello, no solo porque la sanción penal es la *ultima ratio*, lo que tiene como correlato constitucional el determinar que solo es posible recurrir a la restricción de derechos (libertad personal) cuando no sea posible lograr los mismos fines a través de medidas menos restrictivas (...).

En la Sentencia recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC<sup>56</sup>, de fecha 12 de diciembre del 2012, el Tribunal Constitucional reiteró el carácter de *ultima ratio* de la sanción al señalar lo siguiente:

42. En efecto, el derecho penal debe ser utilizado para reprimir las violaciones más graves. Como sostiene Hurtado Pozo:

(...) el recurso limitado a la represión penal por parte del Estado es una exigencia a respetar debido a que la sanción penal afecta de manera grave los derechos fundamentales del individuo. *Sólo debe recurrirse a este medio cuando sea en absoluto necesario*; cuando la protección de los bienes jurídicos y la consolidación de ciertos esquemas de conducta no sea alcanzable mediante otras previsiones (...) Para que el derecho penal no sufra una hipertrofia engendrando las situaciones que busca evitar, para que el remedio no sea peor que el mal combatido, la represión penal debe intervenir sólo en la medida en que sea necesaria y si es conforme al objetivo perseguido (Hurtado Pozo 2005: 47)

De acuerdo con lo señalado, el castigo o sanción debe ser utilizado como *ultima ratio*, esto es, solo cuando no existan otros medios que nos permitan lograr el objetivo deseado.

---

55 Esta sentencia se puede encontrar en el siguiente enlace: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2012/00017-2011-AI.html>>

56 Esta sentencia se puede encontrar en el siguiente enlace: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. <<http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00008-2012-AI.html>>

En consecuencia, desde el punto de vista constitucional, para la tutela del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida de las personas, se debe privilegiar la imposición de medidas correctivas antes que las sanciones.

Los argumentos expuestos constituyen el sustento de la opción legislativa adoptada mediante la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230).

### **3.4. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS Y OTRAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS**

Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad garantizar el interés público y la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.

El OEFA, a través de sus órganos competentes, puede adoptar los siguientes tipos de medidas administrativas:

- Mandato de carácter particular
- Medida preventiva
- Requerimiento de actualización de instrumentos de gestión ambiental;
- Medida cautelar
- Medida correctiva
- Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley del SINEFA

Estas medidas administrativas podrán ser dispuestas en ejercicio de las funciones de supervisión directa y fiscalizadora del OEFA. Por ello, la autoridad competente debe conceder al administrado un plazo razonable para su cumplimiento, considerando las circunstancias del caso concreto, la complejidad de su ejecución y la necesidad de la protección ambiental.

A continuación, se presentará una breve reseña de algunas de las medidas administrativas de naturaleza similar a las medidas correctivas, que pueden ser dictadas por el OEFA para proteger el medio ambiente.

### **3.4.1. Medidas preventivas**

El Literal m) del Artículo 6º del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD<sup>57</sup> (en adelante el Reglamento de Supervisión Directa), en concordancia con el Artículo 22-A de la Ley del SINEFA, modificada por Ley N° 30011<sup>58</sup>, define a la medida preventiva como aquella disposición mediante la que se ordena al administrado la ejecución de una obligación de hacer o no hacer orientada a evitar un inminente peligro o alto riesgo de producir un daño grave al ambiente, a los recursos naturales y a la salud de las personas, así como a mitigar las causas que generan la degradación o daño ambiental.

Como puede advertirse, las medidas preventivas pueden ser similares a las medidas correctivas; sin embargo, tienen una naturaleza jurídica distinta, en tanto se aplican en contextos en los que no necesariamente se ha configurado una infracción administrativa, es decir, son independientes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador.

### **3.4.2. Medidas cautelares**

El Artículo 21º de la Ley del SINEFA, en concordancia con el Artículo 20º del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, establece que antes o en cualquier etapa del procedimiento administrativo sancionador se podrán ordenar medidas cautelares previamente a determinar la

---

57 Publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo del 2015.

58 Ley N° 29325, Ley del SINEFA (modificada por Ley N° 30011)  
Artículo 22-A.- Medidas preventivas

Las medidas preventivas pueden contener mandatos de hacer o no hacer. Se imponen únicamente cuando se evidencia 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; así como para mitigar las causas que generan la degradación o el daño ambiental. Para disponer una medida preventiva, no se requiere el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Dicha medida se ejecuta sin perjuicio de la sanción administrativa a que hubiera lugar. La vigencia de la medida preventiva se extiende hasta que se haya verificado su cumplimiento o que hayan desaparecido las condiciones que la motivaron.

responsabilidad del administrado, siempre y cuando sea necesario para prevenir un daño irreparable al ambiente, a los recursos naturales y a la salud de las personas, procurando la eficacia de la resolución final.

### **3.4.3. Mandatos de carácter particular**

El Literal k) del Artículo 6º del Reglamento de Supervisión Directa define a los mandatos de carácter particular como aquellas disposiciones mediante las que se ordena a un administrado elaborar o generar información o documentación relevante que permita garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental con mayor alcance que los requerimientos de información.

Como se puede observar, para dictar un mandato de carácter particular, no se precisa el inicio de un procedimiento administrativo sancionador ni haberse verificado la vulneración o la posibilidad inminente de afectación de los bienes jurídicos ambientales.





Foto: Walter Wust

# 4.

FACULTAD DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN  
Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA)  
PARA IMPONER MEDIDAS CORRECTIVAS  
EN EL MARCO DE UN PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR





# 4. FACULTAD DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL (OEFA) PARA IMPONER MEDIDAS CORRECTIVAS EN EL MARCO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

## 4.1. MARCO NORMATIVO PARA LA IMPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS DENTRO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES (ANTES Y DESPUÉS DE LA LEY Nº 30230)

De acuerdo a lo establecido en la Ley del SINEFA<sup>59</sup> y en la Resolución de Consejo Directivo Nº 007-2015-OEFA/CD - Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA<sup>60</sup>, la medida correctiva es una disposición dictada por la autoridad competente del OEFA, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca la remediación de los daños que la conducta infractora hubiera podido producir al ambiente, a los recursos naturales y a la salud de las personas<sup>61</sup>.

---

59 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo del 2009.

60 Publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero del 2015.

61 Ley Nº 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.

(...):"

Resolución de Consejo Directivo Nº 007-2015-OEFA/CD. Aprueban el Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA Subcapítulo V

De las medidas correctivas

"Artículo 28º.- Definición

La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir 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."

#### **4.1.1. La imposición de medidas correctivas dentro de los procedimientos administrativos sancionadores antes de la Ley N° 30230**

De acuerdo a lo establecido por el Inciso 1 del Artículo 22º de la Ley del SINEFA, las medidas correctivas tienen el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos negativos que la conducta infractora hubiere causado en el interés público.

Los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas, aprobados por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD<sup>62</sup>, establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.

La Ley del SINEFA señala, además, que las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el principio de razonabilidad y deben estar debidamente fundamentadas, siéndoles, en lo pertinente, aplicables las reglas para la imposición de medidas cautelares establecidas en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

En tal sentido, en función del impacto ocasionado, debe determinarse la razonabilidad de la medida correctiva a ser impuesta, considerando que en materia ambiental se pueden distinguir dos tipos de daño: la afectación ecológica pura y la afectación por influjo ambiental. Para contrarrestar estas afectaciones o daños, se prevé el dictado de medidas de adecuación, medidas de paralización, medidas de restauración y medidas de compensación.

Como podrá advertirse, las medidas correctivas ya se encontraban reguladas en la legislación administrativa ambiental antes de la dación de la Ley N° 30230, en tanto son medidas inherentes a la potestad sancionadora del Estado; sin embargo, su aplicación estaba restringida al mandato estricto de la norma vigente antes de la promulgación de la mencionada ley.

#### **4.1.2. La imposición de medidas correctivas dentro de los procedimientos administrativos sancionadores después de la Ley N° 30230**

El 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual modificó la estructura del procedimiento administrativo sancionador del OEFA con la finalidad de privilegiar la remediación ambiental. La norma estableció que frente a la comisión de una infracción correspondería la imposición de una medida correctiva y solo frente al incumplimiento de esta, la imposición de una sanción.

Con el objetivo de implementar las disposiciones de dicha norma a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite a cargo del OEFA, mediante Resolución de Consejo Directivo N° 26-2014-OEFA/CD, fueron aprobadas las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, (en adelante, normas reglamentarias)<sup>63</sup>.

Mediante la Ley N° 30230, se dispuso que, por el plazo de tres (3) años contado a partir de la entrada en vigencia de dicha norma, el OEFA dará prioridad a las acciones conducentes a la prevención y corrección de las conductas infractoras, es decir, deberá adoptar la finalidad de privilegiar la remediación ambiental.

Así, a través del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se reformó la estructura del procedimiento administrativo sancionador del OEFA, pudiendo distinguirse dos tipos de procedimientos administrativos sancionadores:

**a) El procedimiento sancionador ordinario:** Es aquel procedimiento que se tramita en los siguientes supuestos: (i) el administrado no cuenta con instrumento de gestión ambiental; (ii) el administrado es reincidente; o (iii) la infracción ha causado daño real a la vida o la salud. En los tres supuestos antes señalados, una vez determinada la responsabilidad administrativa, la autoridad decisora podrá imponer la sanción y la medida correctiva en el mismo acto.

## GRÁFICO Nº 5 FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO



**b) El procedimiento sancionador excepcional:** Es aquel procedimiento que se tramita en todos los demás casos que no están previstos en el punto anterior. En este tipo de procedimientos se impondrá una medida correctiva si se determina la responsabilidad del administrado y, solo en el supuesto que dicha medida sea incumplida, se impondrá una sanción, la cual no podrá ser mayor al 50% de la multa que correspondería imponer por la comisión de la infracción cometida, en aplicación de la Metodología de cálculo de multas del OEFA.

## GRÁFICO Nº 6 FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EXTRAORDINARIO



Cabe indicar que en las normas reglamentarias se ha establecido que, si se ha cumplido con revertir, remediar o compensar los impactos negativos generados por la infracción administrativa, ya no corresponde establecer medidas correctivas. En tales casos, la autoridad decisora

se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales<sup>64</sup>.

Como podrá advertirse, con la emisión de la Ley N° 30230, se confirma la premisa de que la finalidad primaria de la gestión ambiental es de orden preventivo, y que las acciones siguientes aparecen de manera residual o postergada, cuando la prevención o anulación de impactos o efectos ambientales no resulte posible.

## 4.2. METODOLOGÍA PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante la DFSAI) actúa conforme a lo siguiente:

### 4.2.1. Dictado de la medida correctiva:

a) Evaluación de los expedientes concluidos y en trámite de una misma empresa e identificación de hallazgos, con la finalidad de evitar duplicidades en el dictado de las medidas correctivas.

b) Verificación del estado actual de la unidad operativa de la empresa vinculada a la conducta infractora. Para ello, se comprueba si se cuenta con supervisiones recientes.

c) Determinación de la medida correctiva que corresponde imponer considerando los criterios de razonabilidad y proporcionalidad, teniendo en cuenta lo siguiente:

● **Adecuación de la medida correctiva a la finalidad propuesta:** Análisis técnico y científico en el diseño de la medida correctiva a cargo de los ingenieros y biólogos de la DFSAI y/o de la Dirección de Supervisión, a fin de conseguir restituir, reparar, restaurar o devolver el bien ambiental afectado al estado anterior a la comisión de la infracción, según corresponda.

64

Artículo 2.2. de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD - Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.



- **Menor lesividad:** Las medidas correctivas no generan sobrecostos a los administrados más allá de lo estrictamente necesario para el cumplimiento de la obligación ambiental.
- **Respeto al ámbito de libre decisión de las empresas en cuanto a su gestión ambiental:** Siempre y cuando se cumpla con la obligación ambiental.
- **Otorgamiento de plazos razonables:** Para el cumplimiento de la medida correctiva. Se establece un plazo para cumplir la medida, más un plazo para informar al OEFA de dicho cumplimiento.

#### 4.2.2. Variación de la medida correctiva:

Se ha establecido que, mediante resolución debidamente motivada, la autoridad decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

Sobre el particular, esta posibilidad de variar de oficio una medida correctiva que ha sido dictada a través de una resolución administrativa, encuentra sustento en el derecho comparado: la Corte Constitucional Colombiana ha identificado reglas para ejercer la potestad de modificar órdenes complejas dictadas en una sentencia, solo cuando esto sea necesario para concretar la finalidad del fallo y mientras la nueva orden siga encaminada al cumplimiento de la decisión final, en el sentido original y esencial que tenía, por lo que solo se pueden alterar aspectos accidentales como el tiempo, modo y lugar<sup>65</sup>.

#### 4.2.3. Impugnación de las medidas correctivas:

En cuanto a la impugnación de las medidas correctivas que puedan emitirse, estas se tramitarán a través de recursos de reconsideración y recursos de apelación, interpuestos dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación del acto que se impugna.

Con relación a los efectos de la interposición del recurso impugnativo, el Reglamento de Medidas Administrativas del

65

Sentencia de la Corte Constitucional Colombiana N° T-086/03, del 6 de febrero del 2003, recaída en el Expediente N° T-650948, fundamento jurídico 4.

OEFA establece que la interposición de un recurso impugnativo contra una medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la autoridad decisora disponga lo contrario. Ello obedece a que, en determinados supuestos, es mejor esperar la resolución final, pues las medidas dictadas pueden ser de gran complejidad (v.gr. compensación de áreas degradadas) e involucrar la modificación del instrumento de gestión ambiental. Ahora bien, si la medida correctiva consistiese en un requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental, la interposición de un recurso impugnativo podrá concederse con efecto suspensivo.

#### **4.2.4. Seguimiento del cumplimiento de la medida correctiva**

**a)** A efectos de brindar mayores garantías a los administrados, se ha establecido la posibilidad de que estos puedan presentar pedidos de aclaración sobre algún concepto contenido de la medida correctiva dictada. Esta figura permite que la Administración absuelva cualquier duda que los administrados puedan observar respecto a la implementación de la medida correctiva, lo que asegura una adecuada y oportuna ejecución de la medida y, por tanto, una mayor protección ambiental.

Asimismo, se ha previsto la admisión de solicitudes de ampliación del plazo otorgado a los administrados para el cumplimiento de las medidas correctivas. Las prórrogas son concedidas de manera excepcional, siempre y cuando el administrado acredite su necesidad.

**b)** En lo relacionado con la ejecución de las medidas correctivas, se encuentra establecido que corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por el OEFA. Ello obedece a que, cuando se dicta la resolución que resuelve el procedimiento en primera instancia, se dispone la suspensión de este hasta la verificación del cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas y que, por tanto, es interés del administrado dar por culminado el procedimiento.

Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, el OEFA podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado, y según la naturaleza de la medida correctiva, se podrá solicitar el apoyo técnico de la Dirección de Supervisión del OEFA para determinar su cumplimiento.

**c)** Ante el incumplimiento de una medida correctiva firme corresponde que se dicte una multa coercitiva, que es un medio de ejecución forzosa que no tiene carácter sancionatorio. Al respecto, en la Ley del SINEFA se señala que el incumplimiento de una medida correctiva acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT, la cual debe ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva. En caso de persistir el incumplimiento, se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa hasta que se cumpla con la medida ordenada; ello, de conformidad con el Artículo 199º de la Ley N° 27444.

### **4.3. APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PREDICTIBILIDAD, RAZONABILIDAD, Y PROPORCIONALIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS**

Como se señaló, el dictado de las medidas correctivas se enmarca dentro del rol preventivo de la fiscalización ambiental y de la promoción de la remediación ambiental y, en tanto implica la creación de obligaciones que están a cargo de los administrados, el OEFA, a través de los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22º de la Ley N° 29325, aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, garantiza la aplicación de los principios de predictibilidad, razonabilidad y proporcionalidad en el dictado de las medidas correctivas.

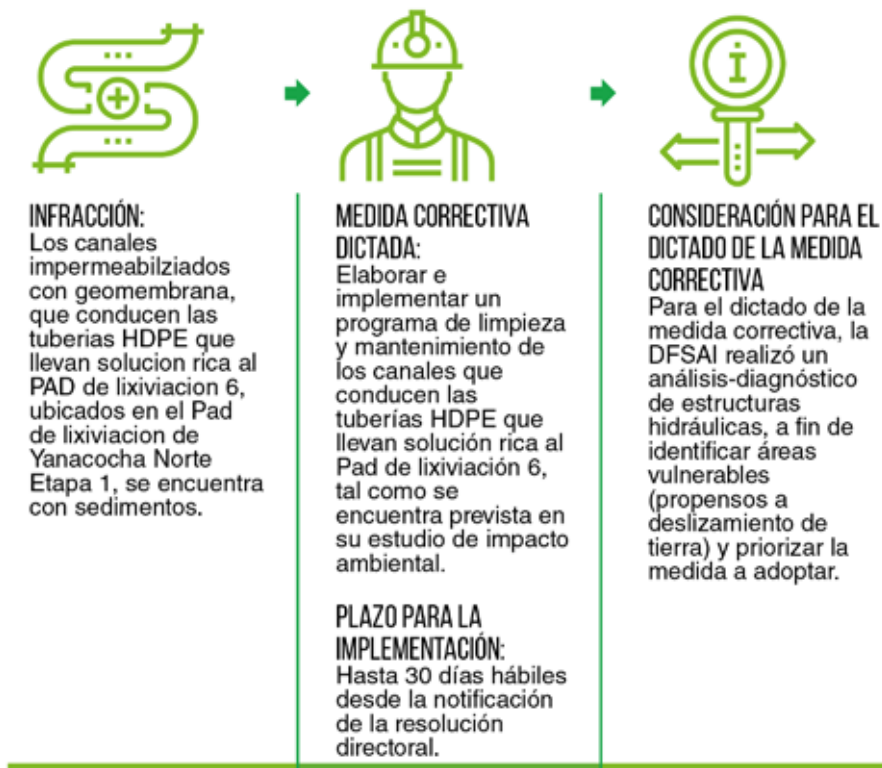
Dichos lineamientos constituyen un importante instrumento jurídico que permite a los operadores de la norma esclarecer la naturaleza jurídica y aplicación de las medidas correctivas reguladas, así como garantizar predictibilidad, razonabilidad y proporcionalidad en la actuación de los órganos resolutivos del OEFA, en tanto deben concurrir las siguientes condiciones:

- El dictado de las medidas correctivas, específicamente el plazo para su cumplimiento, está sustentado en un análisis técnico del desempeño ambiental de la empresa. En este sentido, el plazo se otorga en función del escenario en el cual el tiempo de cumplimiento sea mayor.

- Adicionalmente, en la determinación del plazo de cumplimiento de la medida correctiva, la DFSAI considera factores adicionales como el lugar, el clima, las condiciones particulares de la unidad productiva, entre otros. Ello se explica en el siguiente ejemplo:

## GRÁFICO Nº 7

### FLUJOGRAMA DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EXTRAORDINARIO



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

En la determinación de los plazos a otorgarse para el cumplimiento de las medidas correctivas, se ha considerado un tiempo más que razonable, al margen de la antigüedad de la supervisión, tal como se ejemplifica en el siguiente cuadro:

### CUADRO Nº1. EJEMPLO DE MEDIDA CORRECTIVA

FECHA DE SUPERVISIÓN	INFRACCIÓN	MEDIDA CORRECTIVA IMPUESTA EN EL 2014	PLAZO OTORGADO PARA EL CUMPLIMIENTO
10.07.2010	Incumplimiento del compromiso ambiental contenido en la modificación del estudio de impacto ambiental por no almacenar las aguas servidas en un pozo impermeabilizado	(i) Adecuar el sistema de tratamiento de aguas servidas, conforme a lo establecido en el estudio de impacto ambiental semidetallado del proyecto, aprobado por Resolución Directoral Nº 209-2010-MEM/AAM. (ii) Adecuar la poza detectada durante la supervisión al instrumento de gestión ambiental aprobado, de tal manera que este último la contenga.	30 días hábiles

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

### CUADRO Nº2. EJEMPLOS DE MEDIDA CORRECTIVA Y EL PLAZO PARA ACREDITAR EL CUMPLIMIENTO

INFRACCIÓN	MEDIDA CORRECTIVA	PLAZO PARA EL CUMPLIMIENTO	PLAZO PARA REPORTAR EL CUMPLIMIENTO
No disponer los residuos sólidos industriales no peligrosos en el almacén de residuos establecido en el EIA.	Capacitar al personal de la empresa en el manejo y control de residuos sólidos mineros	Treinta (30) días hábiles, contados desde la notificación de la resolución directoral	Cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo anterior, para lo cual deberá presentar un informe detallado sobre las acciones realizadas.

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

#### 4.4. MEDIDAS CORRECTIVAS IMPUESTAS POR LA DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

A partir de la vigencia de la Ley N° 30230 hasta el 31 de diciembre del 2015, fueron impuestas 901 medidas correctivas, en los sectores de minería, energía (electricidad e hidrocarburos), pesquería e industria, tal como se muestra a continuación:

**CUADRO N°3. MEDIDAS CORRECTIVAS IMPUESTAS POR SECTOR Y TIPO**

SECTOR	ADECUACIÓN	RESTAURACIÓN	COMPENSACIÓN	OTROS	TOTAL
Minería	233	8	0	0	241
Pesquería	315	0	0	3	318
Electricidad	47	3	0	0	50
Hidrocarburos	234	10	0	0	244
Industria	48	0	0	0	48
Total	877	21	0	3	901

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (28 de agosto del 2015)  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

Se advierte del cuadro anterior que el 97% de las medidas correctivas son de adecuación.

A continuación, se mencionan algunos ejemplos de medidas correctivas dictadas:

## CUADRO N°4. EJEMPLOS DE MEDIDAS CORRECTIVAS DICTADAS

SECTOR	INFRACCIÓN	TIPO DE MC	MEDIDA CORRECTIVA	PLAZO PARA CUMPLIMIENTO	PLAZO Y FORMA PARA REPORTAR EL CUMPLIMIENTO
MINERÍA	<p>Fecha de supervisión: 18.11.2013</p> <p>No ejecutar medidas de previsión y control que eviten e impidan la existencia de filtraciones de solución cianurada hacia el suelo y las aguas subterráneas.</p>	Adecuación	<p>Evitar la infiltración de soluciones cianuradas, mediante la elaboración y ejecución de un estudio que contenga las causas que ocasionaron las filtraciones de cianuro, la localización de las fugas, así como la captación de las aguas subterráneas para su posterior tratamiento a través de un sistema que permita el cumplimiento de los límites máximos permisibles.</p> <p>Captar las aguas subterráneas con cianuro para su posterior tratamiento a través de un sistema que permita el cumplimiento de los límites máximos permisibles.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución directoral.</p>	<p>En un plazo no mayor de diez (10) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo anterior, el administrado deberá elaborar un estudio que contenga las causas que originaron las filtraciones de cianuro al suelo y aguas subterráneas y la localización donde se generaron las fugas de solución cianurada.</p> <p>El referido estudio deberá contar el cronograma de actividades.</p> <p>Realizar monitoreos continuos durante el tiempo que duren las acciones establecidas en el cronograma del estudio requerido.</p>
MINERÍA	<p>Fecha de supervisión: 08.01.2014</p> <p>El titular minero no adoptó las medidas de previsión y control necesarias para evitar e impedir la acumulación de relaves en contacto con el suelo natural.</p>	Restauración	<p>Acreditar la limpieza de la zona donde se encontraron los relaves que impactaron el suelo natural.</p>	<p>En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución directoral.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo anterior, el administrado deberá presentar a esta dirección un informe detallado en el que consten (i) las acciones adoptadas para la limpieza de la zona impactada de lodos con residuos de hidrocarburos y (ii) medios probatorios (planes de trabajo, materiales usados, fotografías y/o videos) de la limpieza de la zona impactada, dichos medios visuales deben estar fechados en coordenadas UTM WGS-84.</p>

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (agosto del 2015)  
 Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

## CUADRO Nº4. EJEMPLOS DE MEDIDAS CORRECTIVAS DICTADAS

SECTOR	INFRACCIÓN	TIPO DE MC	MEDIDA CORRECTIVA	PLAZO PARA CUMPLIMIENTO	PLAZO Y FORMA PARA REPORTAR EL CUMPLIMIENTO
PESCA	<p>Fecha de supervisión: 12.05.2013</p> <p>Haber realizado el secado a la intemperie de cinco toneladas de residuos del recurso hidrobiológico anchoveta.</p>	Cese	Cierre definitivo de la planta de harina de pescado.	A partir del día siguiente de notificada la resolución directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo anterior, el administrado deberá presentar un informe técnico adjuntando medios probatorios visuales (fotografías con fecha y videos) que acrediten el cierre definitivo de la planta de harina de pescado, sin perjuicio de que se realice una visita de supervisión en la planta de harina de pescado para verificar el cumplimiento de la medida correctiva.</p>
ENERGÍA	<p>Fecha de supervisión: 28.05.2012</p> <p>Causar la pérdida ecológica irreparable del ecosistema que conformaba una laguna en su integridad, debido a la ejecución de acciones de drenaje y remoción de suelos (método "Landfarming") sin contar con el instrumento de gestión ambiental correspondiente.</p>	Compensación	<p>Compensación ambiental por la pérdida irreparable de la laguna, debido a las actividades de drenaje y remoción de suelos efectuadas. Dicha medida consistirá en generar una nueva laguna o, de ser el caso, potenciar o proteger un cuerpo de agua o zona dentro del área de influencia del lugar afectado, según sea determinado en un estudio hidrogeológico que el administrado deberá realizar previamente. Tal estudio determinará los alcances de la compensación ambiental a ser efectuada mediante la medida correctiva.</p>	Se establece un cronograma con fases preclusivas para el cumplimiento.	

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (agosto del 2015)  
 Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos



## 4.5. ANÁLISIS ECONÓMICO DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

### 4.5.1. Medidas correctivas como instrumentos de mandato y control

La regulación ambiental se justifica por la existencia de las llamadas fallas de mercado, las cuales ocurren cuando la provisión de bienes y servicios no es eficiente; es decir, cuando no existe competencia perfecta. En estos casos, el mercado no es capaz de producir resultados que sean beneficiosos para el interés público.

En el ámbito de la regulación ambiental, existen diversos tipos de instrumentos de política ambiental aplicados para corregir las fallas de mercado en actividades que afectan al medio ambiente, y en particular cuando por estas actividades se generan externalidades ambientales negativas.

En línea con ello, desde finales de los años sesenta e inicios de los setenta, en Estados Unidos, Europa y Japón surgieron los instrumentos de comando y control. Estos instrumentos básicos de política ambiental buscan, a través de dispositivos legales, obtener comportamientos considerados como socialmente deseables.

Estos instrumentos son la forma más común de regular el tipo y la cantidad de contaminación emitida por los diversos agentes que llevan a cabo una actividad económica. Además, permiten establecer normas de cumplimiento obligatorio para los contaminadores, monitorear el cumplimiento de estas e imponer sanciones por el incumplimiento de dichas normas.

Es así como el Estado, a través de entidades gubernamentales como el OEFA, utiliza instrumentos de carácter coercitivo, entre ellos, la imposición de sanciones y el dictado de medidas correctivas para lograr enmarcar la conducta de los agentes en el respeto y cumplimiento de las disposiciones legales establecidas, con el objetivo de lograr la internalización del costo de sus acciones.

De esta manera, las normas y acciones implementadas por el Estado disuaden a los agentes de cometer infracciones. Asimismo, la regulación de comando y control puede combinar multas significativas y la aplicación de medidas correctivas, de tal forma que sirvan de estímulo para el cumplimiento de la normativa ambiental.

#### 4.5.2. Valorización de medidas correctivas versus imposición de multas

La importancia de las medidas correctivas radica en la búsqueda por la disminución de los efectos nocivos ocasionados en el ambiente, mientras que en la imposición de la sanción o multa se busca la disuasión del comportamiento infractor. Por tanto, la imposición de la medida correctiva se realiza cuando la conducta infractora ya fue cometida; es decir, cuando se ha generado un daño que tiene que corregirse.

Para calcular el costo de una medida correctiva, se estiman los costos correspondientes a las actividades contempladas en esta. Estos son calculados a la fecha de emisión de la resolución directoral que ordena la medida correctiva.

Cabe indicar que una medida correctiva puede tener “n” acciones específicas. Así, el costo total de una medida correctiva (CT) es la sumatoria del costo de todas estas acciones:

$$CT = \sum_{(i=1)}^n C_i = C_1 + C_2 + C_3 + \dots + C_n$$

Asimismo, se define el costo de una acción específica “i” como el producto del precio por cantidad de insumos requeridos para el cumplimiento de dicha acción específica, de forma que:

$$C_i = \sum_{(i=1)}^n P_i * Q_i$$

Donde:

Ci: Costo de una acción específica “i” a la fecha de costeo  
Q: Insumos requeridos para el cumplimiento de una acción específica (equipo, maquinaria, personal, entre otros)  
P: Valor de mercado de los insumos a la fecha de costeo

Finalmente, el costo de la medida correctiva es expresado en UIT vigente, por lo que se tiene:

$$CT_{UIT} = \frac{CT}{UIT}$$

Los costos de implementación de las medidas correctivas dictadas son obtenidos de diversas fuentes de información disponibles como: (i) información contenida en los instrumentos de gestión ambiental; (ii) cotizaciones de empresas dedicadas a la elaboración y ejecución de proyectos relacionados con la construcción, diseños de ingeniería, mantenimiento de instalaciones, limpieza de tanques y ejecución de planes de abandono para las industrias de petróleo, minería y estaciones de servicio; (iii) publicaciones y revistas de costos especializadas en construcción; (iv) información de salarios para los sectores de minería e hidrocarburos, emitida por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo; (v) trabajos de investigación, tesis de grado, documentos e información relacionada con el cálculo de costos; entre otros.

Cabe resaltar que, dada la diferencia de los objetivos entre el dictado de las medidas correctivas y las sanciones, los costos que se consideran para la implementación de la medida correctiva no necesariamente serán iguales a los costos calculados para la sanción. De un lado, las sanciones están directamente relacionadas con el tipo infractor; mientras que las medidas correctivas están orientadas a la reversión del daño ocasionado o el riesgo existente.

Asimismo, el cálculo de las sanciones incorpora no solo la inversión que se evitó para cumplir con la normativa ambiental (el costo evitado en el que se incurre en el comportamiento infractor), sino que también considera otras variables conforme lo establece la Metodología para el cálculo de las multas base

y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones<sup>66</sup>.

Considerando que la imposición de la sanción representa un esquema preventivo que busca desincentivar la comisión de incumplimientos de las obligaciones ambientales, la sanción debe eliminar las ventajas de incumplir con la normativa ambiental, de tal forma que el beneficio esperado por el infractor no exceda la multa esperada.

Para ello, la sanción incorpora, además del beneficio ilícito generado, la probabilidad de detección y la aplicación de factores agravantes y atenuantes que buscan aumentar o disminuir el monto de la multa base, según los hechos o circunstancias del caso en particular. A su vez, de ser el caso, se considerará el daño ambiental, a fin de internalizar las externalidades generadas a consecuencia de la infracción.

A manera de ejemplos, se presentan dos casos en los que se puede comparar el costo de la implementación de la medida correctiva versus el monto de la multa calculada.

### **CASO 1:**

Una empresa del sector minero cometió una infracción a la normativa ambiental consistente en el incumplimiento de una recomendación surgida en la supervisión realizada, en la que se le requirió construir adecuadamente una nueva cancha de volatilización que garantice el adecuado tratamiento de los suelos y materiales contaminados con hidrocarburos.

El costo asociado a la sanción incluye: (i) la implementación de la impermeabilización y (ii) los equipos de protección personal utilizados por el personal a cargo de efectuar dicha labor. Este monto ascendió a US\$ 1 968,8. Una vez estimado el costo evitado en dólares, este es capitalizado por el periodo de incumplimiento, empleando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)<sup>67</sup>. Finalmente, el resultado es expresado en moneda nacional y luego ajustado por la tasa de inflación

---

66 Aprobada en marzo de 2013, mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

67 El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.

(IPC) hasta la fecha del cálculo de la multa. En tal sentido, el beneficio ilícito por esta infracción asciende a 2,82 UIT<sup>68</sup>.

Dado que se asume que el incumplimiento fue detectado mediante una supervisión regular programada por el OEFA, se considera una probabilidad de detección media (0,5).

De acuerdo con lo anterior, la multa resultante es de 5,64 UIT. El resumen de la multa y sus componentes se presentan en el siguiente cuadro.

### CUADRO Nº 5. RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA

COMPONENTES	VALOR
Beneficio ilícito	2,82 UIT
Probabilidad de detección	0,5
Factores agravantes y atenuantes	100%
<b>VALOR DE LA MULTA EN UIT</b>	<b>5,64 UIT</b>

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

La medida correctiva que se dictó para este caso consistió en presentar los medios probatorios que acreditasen la construcción de la cancha de volatilización, a fin de garantizar el tratamiento de los suelos y materiales contaminados con hidrocarburos. Por tanto, el costo de la medida correctiva se estima considerando el costo de: (i) elaborar informe de acreditación, (ii) impermeabilización, y (iii) equipos de protección personal.

El detalle del costo total de la medida correctiva se presenta en el cuadro Nº 6, el cual considera los costos estimados descritos previamente y la UIT vigente a la fecha de cálculo del costo de la medida correctiva.

68

Se considera el valor de la UIT vigente a la fecha del cálculo de la sanción, es decir, el correspondiente al año 2014, el cual asciende a S/ 3 800.

## CUADRO Nº 6. DETALLE DEL CÁLCULO DEL COSTO TOTAL DE LA MEDIDA CORRECTIVA

DESCRIPCIÓN	VALOR
C <sub>1</sub> : Informe de acreditación	US\$ 648,41
C <sub>2</sub> : Impermeabilización	US\$ 2 073,96
C <sub>3</sub> : EPP	US\$ 85,16
<b>CT: C<sub>1</sub> + C<sub>2</sub> + C<sub>3</sub>: Costo total</b>	US\$ 2 807,53
Tipo de cambio a la fecha de cálculo de la medida correctiva	S/ 2,86
Unidad impositiva tributaria 2014 (S/)	S/ 3 800,00
<b>VALOR DE LA MEDIDA CORRECTIVA EN UIT</b>	<b>2,11 UIT</b>

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

De acuerdo con lo expuesto, el costo total de la medida correctiva impuesta asciende a 2,11 UIT, monto menor a la eventual multa que impondría la autoridad decisora en caso el administrado incumpla la medida correctiva, la cual ascendería a 5,64 UIT.

### CASO 2:

Una empresa del sector pesca cometió una infracción a la normativa ambiental consistente en no implementar un (1) tamiz rotativo malla Jhonson con abertura de 0,5 mm, para complementar el tratamiento de la sanguaza, previsto en su instrumento de gestión ambiental.

El presunto ilícito administrativo es pasible de sanción de 5 UIT, de acuerdo con lo establecido en el subcódigo 73 del Cuadro de Sanciones del Texto Único Ordenado del Reglamento de Inspecciones y Sanciones Pesqueras y Acuícolas (RISPAC), aprobado por el Decreto Supremo Nº 019-2011-PRODUCE.

La medida correctiva dictada para esta infracción fue culminar con la instalación del tamiz rotativo malla Jhonson con abertura de 0,5 mm, a fin de completar el tratamiento de la sanguaza.

El detalle del costo total de la medida correctiva se presenta en el cuadro N° 7, el cual considera los costos estimados descritos previamente y la UIT vigente a la fecha de cálculo del costo de la medida correctiva.

### CUADRO N° 7. DETALLE DEL CÁLCULO DEL COSTO TOTAL DE LA MEDIDA CORRECTIVA

DESCRIPCIÓN	VALOR
Costo de culminar con la instalación de un (1) tamiz rotativo	US\$ 17 561,28
Tipo de cambio a la fecha de cálculo de la medida correctiva	S/ 3,18
Beneficio ilícito en (S/)	S/ 51 247,53
Unidad impositiva tributaria 2015 (S/)	S/ 3 850,00
<b>VALOR DE LA MEDIDA CORRECTIVA EN UIT</b>	<b>13,31 UIT</b>

Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos  
Elaborado por Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos

De acuerdo con lo expuesto, el costo total de la medida correctiva impuesta asciende a 13,31 UIT, monto mayor a una eventual sanción, que ascendería a 5 UIT.

#### 4.6. SUPLETORIEDAD DE LAS NORMAS REFERIDAS A LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

El ejercicio de la fiscalización ambiental por parte de las entidades de fiscalización ambiental (en adelante EFA) se rige por las normas que regulan sus competencias, las que se ejercen con independencia funcional del OEFA.

El Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, a diferencia de otras normas reglamentarias<sup>69</sup> emitidas por esta entidad, no incluye un dispositivo que haga referencia a la aplicación supletoria de esta normativa al ámbito de las EFA.

No obstante ello, dada la finalidad de las medidas correctivas que se constituyen como una herramienta de gran utilidad e importancia para los fines de la protección ambiental, cabe preguntarse si corresponde o no que esta normativa pueda ser también de aplicación supletoria por las EFA.

Las EFA son entidades facultadas para desarrollar funciones de fiscalización ambiental. De acuerdo con lo establecido en el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, califican como tales las entidades que tienen atribuida alguna o todas las acciones de fiscalización ambiental en sentido amplio<sup>70</sup> (lo que comprende las acciones de vigilancia, control, monitoreo, seguimiento, verificación, evaluación, supervisión, fiscalización en sentido estricto y otras similares, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables y de aquellas derivadas del ejercicio de la fiscalización ambiental<sup>71</sup>).

Tal como se ha indicado anteriormente, las medidas correctivas no son sanciones, sino actos de gravamen que dispone la administración para asegurar que se revierta el estado de las cosas alterado por el incumplimiento de una obligación ambiental.

Ahora bien, ¿es necesario que la EFA, para poder imponer una medida correctiva, deba tener expresamente conferida esa facultad mediante una norma con rango de ley? ¿Existe reserva de ley para esta materia?

Al respecto, Morón hace referencia a la posición asumida por el Tribunal Constitucional, que señala que cuando una medida administrativa implica, para el obligado, la limitación, sacrificio o afectación de un derecho fundamental (por ejemplo, libertad o propiedad) la imposición de medidas correctivas queda sujeta al

---

69 Por ejemplo, el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA y el Reglamento del Régimen de Incentivos del OEFA establecieron disposiciones expresas que regulaba la posibilidad de que estas normas puedan ser aplicadas por las EFA.

70 Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM - Régimen Común de Fiscalización Ambiental, Artículo 2.1

71 Resolución Ministerial N°247-2013-MINAM - Régimen Común de Fiscalización Ambiental, Artículo 2.1g



principio de reserva de ley, exigiéndose que la competencia para dictar medidas correctivas deba estar establecida en una norma con rango de ley (2010).

En su decisión, el Tribunal Constitucional señala:

La sujeción de toda actividad limitadora de un derecho fundamental al principio de reserva de ley o, en su defecto, al principio de legalidad, constituyen garantías normativas con las que la Constitución ha dotado a los derechos fundamentales. El propósito que ellos cumplen es sustraer tales restricciones del poder reglamentario del Ejecutivo o, en general, de la competencia de cualquier órgano estatal que no represente directamente a la sociedad y, por tanto, que con criterios de generalidad y abstracción puedan establecer restricciones a su ejercicio<sup>72</sup>.

En tal sentido, con el ánimo de brindar las mayores garantías a los administrados y considerando que las medidas correctivas constituyen actos de gravamen que pueden afectar su esfera patrimonial y ello puede considerarse una potencial afectación al derecho fundamental de propiedad, correspondería aplicar la reserva legal para que las EFA puedan tener la facultad de imponer medidas correctivas. Por tanto, las EFA requieren contar con una norma con rango de ley que establezca expresamente que esta entidad se encuentra facultada para disponer medidas correctivas a efectos de poder ejercer esta función.

Si la EFA contara con el amparo legal para la imposición de medidas correctivas, corresponderá que aplique la normativa que regula el ejercicio de esta función en su respectivo ámbito de competencias. La regulación del OEFA en materia de medidas correctivas les será de aplicación supletoria en la medida en la que se disponga en una norma de la máxima autoridad bajo su ámbito de competencia que declare que, en adelante, se hará uso de la indicada aplicación supletoria de esta normativa. Ello obedece, a su vez, a la necesidad de proveer de seguridad jurídica a las actuaciones de la administración frente al administrado, quien deberá conocer anticipadamente que le será de aplicación la antes indicada normativa del OEFA.

# 5.

EXPERIENCIA A NIVEL  
INTERNACIONAL CON  
RELACIÓN A LAS MEDIDAS  
CORRECTIVAS



Foto: Walter Wust



# 5. EXPERIENCIA A NIVEL INTERNACIONAL CON RELACIÓN A LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

**CUADRO Nº 8. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN ESPAÑA**

ESPAÑA			
MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
<p>Sin perjuicio de la sanción penal o administrativa que se imponga, el infractor estará obligado a la reposición o restauración de las cosas al estado anterior a la infracción cometida, así como, en su caso, a abonar la correspondiente indemnización por los daños y perjuicios causados. La indemnización por los daños y perjuicios causados a las Administraciones Públicas se determinará y recaudará en vía la administrativa. Cuando el infractor no cumpliera la obligación de reposición o restauración señalada en el apartado anterior, el órgano competente podrá acordar la imposición de multas coercitivas cuya cuantía no superará un tercio de la multa prevista para el tipo de infracción cometida.</p>	<p>Ley 16/2002, del 1 de julio del 2002, de Prevención y Control Integrados de la Contaminación</p>	<p>Cada comunidad autónoma cuenta con competencias en materia de fiscalización ambiental. En determinados casos, como en el caso de la Ley de Aguas de este país, por su gravedad, las sanciones se imponen por el nivel nacional.</p>	<p>Cada comunidad autónoma tiene su propia organización. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente no cuenta con un organismo especializado en fiscalización ambiental.</p>

## 5.1. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS Y LATINOAMÉRICA

A continuación, se presenta un resumen de la regulación de las medidas correctivas en España, Estados Unidos y países de Latinoamérica, con la finalidad de revisar las experiencias internacionales en relación al tema materia del presente artículo.

### a) España

#### OBSERVACIONES

En España, las medidas correctivas se aplican en el ámbito de la responsabilidad administrativa tal como se encuentra regulado en la Ley de Prevención y Control Integrados de la Contaminación. A su vez, se cuenta con normas especiales, como es la Ley de Aguas, Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio del 2001, que establece que, con independencia de las sanciones que les sean impuestas, los infractores podrán ser obligados a reparar los daños y perjuicios ocasionados al dominio público hidráulico, así como a reponer las cosas a su estado anterior. El órgano sancionador fijará ejecutoriamente las indemnizaciones que procedan.

Esta normativa se complementa con el régimen de la responsabilidad ambiental que se regula por la Ley 26/2007 de Responsabilidad Medioambiental, del 23 de octubre del 2007 que reglamenta el Artículo 45º de la Constitución de España, que establece que quienes incumplan la obligación de utilizar racionalmente los recursos naturales y la de conservar la naturaleza estarán obligados a reparar el daño causado con independencia de las sanciones administrativas o penales que también correspondan; lo que, a su vez, se enmarca en la Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril del 2004, sobre responsabilidad medioambiental.

#### ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Cada comunidad autónoma tiene su propia organización. El Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente no cuenta con un organismo especializado en fiscalización ambiental.

## b) Estados Unidos

### CUADRO Nº 9. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN ESTADOS UNIDOS

#### ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA

MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
<p>En las normas que regulan los procedimientos sancionadores en materia ambiental en los Estados Unidos de América (EE.UU.), se establece que el denunciante (que actúa a nombre de la Environmental Protection Agency - EPA), al momento de presentar la denuncia, deberá, entre otras cosas, señalar su pretensión, que puede incluir una o más de las siguientes acciones: requerir el pago de una multa indicando el monto aplicable, si no requiere el pago de una multa en particular se debe precisar el número de infracciones por las que correspondería imponer una multa, requerir la suspensión del permiso ambiental involucrado y las condiciones aplicables a dicha acción o el requerimiento de exigir una medida correctiva y una declaración de los términos y condiciones de tal medida. Luego de recibirse los descargos del administrado, se actúan las pruebas, pudiendo realizarse una audiencia si lo solicita el denunciado o si así lo considera la autoridad, y se responde a la denuncia presentada, lo que puede incluir la imposición de medidas correctivas. Se promueve la búsqueda de acuerdos (<i>settlements</i>) lo cual puede comprender también la ejecución de la medida correctiva impuesta.</p>	<p>Reglas Consolidadas aplicables al establecimiento de multas y la revocación, terminación o suspensión de permisos - Parte 22 Resource Conservation and Recovery Act (RCRA) Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA).</p>	<p>Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency - EPA).</p>	<p>Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency - EPA).</p>

## OBSERVACIONES

## ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Asimismo, la Ley RCRA (Resource Conservation and Recovery Act - RCRA) faculta a la EPA a emitir resoluciones administrativas aplicables a instalaciones cuando se verifica que los residuos sólidos o residuos peligrosos no son adecuadamente manejados y generan contaminación. Ello puede darse con base en un acuerdo o de manera unilateral. En este último caso, debe cumplirse con los requisitos establecidos en esta norma. También la EPA puede emitir estas órdenes bajo la Ley del Superfondo Comprehensive Environmental Response, Compensation, and Liability Act (CERCLA)

Si la instalación no cumple con este mandato EPA puede pedir la ejecución de la orden en la Corte del distrito federal y solicitar el pago de una multa por el incumplimiento de la orden.

A su vez, EPA está facultada (bajo la Ley RCRA) a ejecutar las acciones comprendidas en la orden y requerir la devolución del gasto incurrido.

<http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/CFR-2014-title40-vol1/pdf/CFR-2014-title40-vol1-part22.pdf>

<http://www.epa.gov/superfund/about.htm>

<http://www.epa.gov/superfund/about.htm>

### c) Colombia

#### CUADRO Nº 10. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN COLOMBIA

COLOMBIA			
MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
En la resolución que concluye el procedimiento administrativo se imponen las sanciones administrativas y, según corresponda, se establecen medidas compensatorias para compensar y restaurar el daño o impacto causado por la conducta infractora.	Ley 1333 del 2009, por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones	La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA	La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA

### d) Chile

#### CUADRO Nº 11. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN CHILE

CHILE			
MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
Al final del procedimiento sancionador, se imponen las sanciones correspondientes, de ser el caso. La Superintendencia de Medio Ambiente se encuentra facultada tanto a suspender transitoriamente las autorizaciones de funcionamiento contenidas en las Resoluciones de Calificación Ambiental (que son las resoluciones que aprueban la evaluación de impacto ambiental) y también para adoptar otras medidas urgentes y transitorias para el resguardo del medio ambiente, cuando la ejecución u operación de un proyecto o actividad genere un daño grave e inminente para el medio ambiente, a consecuencia del incumplimiento grave de las normas, medidas y condiciones previstas en el estudio ambiental.	Ley Nº 20.417 - Ley Orgánica de la Superintendencia del Medio Ambiente (LOSMA), que crea el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), Servicio de Evaluación Ambiental (AEA) y la Superintendencia del Medio Ambiente (SMA).	La Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)	La Superintendencia del Medio Ambiente (SMA)



## OBSERVACIONES

La imposición de una sanción no exime al infractor del cumplimiento de las medidas que la autoridad ambiental competente estime pertinentes establecer para compensar y restaurar el daño o el impacto causado con la infracción. La sanción y las medidas compensatorias o de reparación deberán guardar una estricta proporcionalidad. La imposición de las sanciones no exime al infractor de ejecutar las obras o acciones ordenadas por la autoridad ambiental competente, ni de restaurar el medio ambiente, los recursos naturales o el paisaje afectados.

## ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

<http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=36879>

## OBSERVACIONES

La normativa que regula la SMA denomina medidas urgentes y transitorias a lo que serían las medidas correctivas en el Perú. Cabe señalar que la normativa chilena propicia que sean los propios administrados quienes propongan las medidas de adecuación y cumplimiento, sea a través de la autodenuncia, programa de cumplimiento y plan de reparación. Al respecto, se encuentra establecido que, sin perjuicio de las sanciones administrativas que se impongan, una vez notificada la resolución de la SMA que pone término al procedimiento sancionador, el infractor podrá presentar voluntariamente ante ella una propuesta de plan de reparación avalada por un estudio técnico ambiental. El Servicio de Evaluación Ambiental deberá pronunciarse acerca de los aspectos técnicos del plan de reparación que el infractor deberá implementar a su costo y dentro de los plazos que al efecto fije tal autoridad. Una vez recibidos por la superintendencia el plan de reparación y su respectiva aceptación por el Servicio de Evaluación Ambiental, esta lo aprobará, y le corresponderá la fiscalización de su cumplimiento. Si se ejecutare dicho plan satisfactoriamente, la acción señalada se extinguirá.

## ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1010459>

## e) Ecuador

### CUADRO Nº 12. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN ECUADOR

ECUADOR			
MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
<p>En la resolución que concluye el procedimiento administrativo se imponen las medidas de remediación, mitigación o compensación y sanciones administrativas. Estas incluyen:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Multas o sanciones pecuniarias</li> <li>2. Interrupción de la ejecución del proyecto, bajo responsabilidad del ejecutor</li> <li>3. Suspensión de licencia</li> </ol> <p>El titular de actividades no podrá realizar actividad alguna hasta que las no conformidades sean remediadas, en un plazo no menor a 15 días. Revocación de licencia.- La actividad no podrá reanudarse hasta que:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El promotor haya sometido la actividad o proyecto a un nuevo proceso de evaluación de impactos ambientales.</li> <li>• Demuestre en el respectivo estudio de impacto ambiental que ha remediado y subsanado todas y cada una de las causales que produjeron la revocatoria de la licencia ambiental y ha establecido en su plan de manejo ambiental las correspondientes medidas de mitigación para evitar que los incumplimientos se produzcan nuevamente.</li> <li>• Obtenga una nueva licencia ambiental con base en el respectivo estudio de impacto ambiental.</li> </ul>	<p>Texto Unificado de Legislación Ambiental Secundaria, aprobado por Decreto Ejecutivo 3516 (Libro VI de la Calidad Ambiental)</p>	<p>La Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente</p>	<p>La Subsecretaría de Calidad Ambiental del Ministerio del Ambiente</p>

## OBSERVACIONES

## ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

El Art. 397º de la Constitución hace referencia a “reparación integral”.

En caso de daños ambientales el Estado actuará de manera inmediata y subsidiaria para garantizar la salud y la restauración de los ecosistemas. Además de la sanción correspondiente, el Estado repetirá contra el operador de la actividad que produjera el daño las obligaciones que conlleve la reparación integral, en las condiciones y con los procedimientos que la ley establezca.

<http://www.ambiente.gob.ec/>

## f) Brasil

**CUADRO N° 13. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN BRASIL**

BRASIL			
MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
En la resolución que concluye el procedimiento administrativo se imponen las medidas correctivas y sanciones administrativas.	Ley N° 9.605, del 12 de febrero de 1998	Sistema Nacional de Medio Ambiente - SISNAMA, que realiza fiscalización ambiental, así como de capitanías de puertos o el Ministerio de Marina.	Sistema Nacional de Medio Ambiente - SISNAMA que realiza fiscalización ambiental, así como de capitanías de puertos o el Ministerio de Marina.

## OBSERVACIONES

## ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

Tipos de sanciones:

- a) Advertencia (apercibimiento): Se aplicará por inobservancia de las disposiciones legales o reglamentarias sin perjuicio de las demás sanciones sin perjuicio de imponerse las demás sanciones previstas.
- b) Multa simple: Podrá reemplazarse por servicios de preservación, mejora y recuperación de la calidad del medio ambiente. Se aplicará siempre que el infractor por negligencia o dolo no cumpla con subsanar las irregularidades detectadas en el plazo otorgado por la autoridad competente, o se oponga a que se realice la fiscalización correspondiente por parte de dicha autoridad (organismo del SISNAM, Capitanía de Puertos o Ministerio de la Marina).
- c) Multa diaria: Se aplicará siempre que la realización de la infracción se prolongue en el tiempo.
- d) Incautación de bienes.
- e) Productos de fauna o flora, instrumentos, equipos o vehículos utilizados para cometer la infracción; destrucción o inutilización de los productos; suspensión de la venta o fabricación del producto; embargo o demolición de la obra.
- f) Suspensión parcial o total de actividades
- g) Restricción de derechos (suspensión o cancelación del registro, licencia o autorización; pérdida o restricción de incentivos y beneficios fiscales; pérdida o suspensión de participación en líneas de financiamiento en establecimientos oficiales de crédito, prohibición de contratar con la Administración Pública durante 3 años).

<http://www.mma.gov.br/fundacional-do-meio-ambiente>

## g) Argentina

**CUADRO Nº 14. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN ARGENTINA**

ARGENTINA			
MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
No se cuenta con una regulación expresa de medidas correctivas que puedan ser impuestas por la autoridad, puesto que cabe que el administrado proponga cumplir con compromisos para retrotraer la falta cometida.	<b>Resolución 475/2005.-</b> Reglamenta el procedimiento sumarial mediante el cual la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable investigará la comisión de presuntas infracciones contra los regímenes legales y reglamentarios de los que es autoridad de aplicación	Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación - Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo sustentable de la Nación	Dirección de Infracciones Ambientales

## OBSERVACIONES

La normativa establece que para la aplicación de las sanciones se tendrá en cuenta el daño ambiental —real o potencial— ocasionado y la naturaleza de la infracción. Asimismo, deberá tenerse en consideración la conducta del infractor durante el desarrollo del procedimiento, de modo que el reconocimiento de la infracción cometida o, en su caso, el voluntario ofrecimiento de un cronograma de actividades de recomposición o saneamiento de la situación que originara el procedimiento sumarial, serán conductas valoradas positivamente al momento de apreciarse la sanción que corresponda aplicar.

## ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

<http://www.ambiente.gov.ar/?aplicacion=normativa&IdNorma=95&IdSeccion=11>

## h) México

**CUADRO N° 15. REGULACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS EN MÉXICO**

MÉXICO			
MOMENTO DE IMPOSICIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS	NORMA	ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL	ÓRGANO QUE IMPONE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS
La resolución del procedimiento administrativo contendrá: I. Las sanciones a que se haya hecho acreedor el responsable; II. Las medidas que el responsable deba llevar a cabo para corregir las deficiencias, violaciones o irregularidades observadas.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente - LGEEPA (Art. 160º - 175BIS)	Procuraduría Federal de Protección al Ambiente - Profepa	Delegaciones o direcciones generales con facultades de inspección y vigilancia de la Profepa



## OBSERVACIONES

En una modificatoria a la LGEEPA del año 2013, se estableció que, durante el procedimiento, y antes de que se dicte resolución administrativa, el interesado y la Profepa podrán convenir la realización de acciones para la reparación y compensación de los daños que se hayan ocasionado al ambiente lo cual podrá incluir la atenuación y conmutación de las multas que resulten procedentes. La celebración del convenio suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. En caso que el infractor realice las medidas correctivas o de urgente aplicación, subsane las irregularidades detectadas, o cumpla con las obligaciones derivadas del convenio antes señalado, en los plazos establecidos y cuando el infractor no sea reincidente, la Profepa podrá revocar o modificar la sanción o sanciones impuestas.

## ENTIDAD QUE REALIZA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL

[http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1133/1/ley\\_general\\_del\\_equilibrio\\_ecologico\\_y\\_la\\_proteccion\\_al\\_ambiente.pdf](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/1133/1/ley_general_del_equilibrio_ecologico_y_la_proteccion_al_ambiente.pdf) Fecha de revisión: 26/08/2015

## 5.2. CASOS IMPORTANTES A NIVEL INTERNACIONAL

### **A) CASO MINERA TRIAD, INC.<sup>73</sup> (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA)**

#### ● **Hechos principales**

Minera Triad Inc. es propietaria de 31 minas de superficie en Appalachia y en Indiana. Una de las minas de su propiedad, ubicada en la ciudad de Freelandville, Indiana, se encontraba realizando operaciones de excavación y relleno sin contar con el permiso para descargar en corrientes de agua jurisdiccionales de los Estados Unidos de América requerido por la Ley de Agua Limpia (CWA, por sus siglas en inglés). En efecto, desde el año 2002, esta mina ha realizado operaciones de excavación y relleno de más de 53 000 pies de los lechos de arroyos que desembocan en el río Blanco sin contar con el permiso requerido por la CWA.

En el 2008, el Cuerpo de Ingenieros (Corps) emitió una orden de cese de actividades de relleno por no contar con la autorización correspondiente. Sin embargo, Minera Triad Inc. continuó con sus actividades mineras. En el 2009, Corps reiteró la orden, la cual fue cumplida inmediatamente.

Es así que, luego de una negociación entre el gobierno de los Estados Unidos, la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA, por sus siglas en inglés) y Minera Triad Inc., se impuso una multa de US\$ 810 171,00 al administrado y se le ordenó lo siguiente:

- Obtener la autorización en el marco de la Ley de Agua Limpia
- Restaurar 34 906 metros lineales y mejorar 4 330 metros lineales del lecho de un arroyo que fue afectado, y crear y mantener áreas de amortiguamiento boscosas en 66 acres (27 hectáreas, aproximadamente), así como 9 acres (4 hectáreas, aproximadamente) de humedales boscosos

73

La información del caso se ha obtenido del siguiente enlace: EPA. UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. <<http://www2.epa.gov/enforcement/triad-mining-inc-clean-water-act-settlement#violations>>

## ● Decisión del caso

Se sancionó pecuniariamente a Minera Triad Inc. y se le impusieron medidas correctivas de restauración ambiental por no contar con el permiso de la CWA para regular los impactos de sus efluentes al realizar actividades mineras a cielo abierto.

## ● Comentario

Como puede observarse, la autoridad estadounidense emitió una serie de medidas para revertir los daños ocasionados al medio ambiente por Minera Triad Inc. y, asimismo, evitar que estos actos vuelvan a producirse. Sin perjuicio de lo anterior, la autoridad también le impuso a Minera Triad Inc. una multa por operar sin la autorización respectiva.

## **B) CASO CIUDAD DE CHATTANOOGA (ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA)**

### ● Hechos principales

El 17 de julio del 2012, la EPA, el Departamento de Justicia, el Departamento de Medio Ambiente y Conservación de Tennessee y la Oficina del Procurador General de Tennessee anunciaron un acuerdo global de cumplimiento de la CWA por parte de la ciudad de Chattanooga, mediante el cual se comprometió a pagar una multa civil de US\$ 476 400,00 y hacer mejoras a sus sistemas de alcantarillado para eliminar los desbordamientos no autorizados de aguas residuales sin tratar, con un costo de US\$ 250 millones, así como poner en práctica un plan de infraestructura verde y llevar a cabo un proyecto de restauración de la corriente por un promedio de US\$ 800 000,00.

Chattanooga incumplió la Sección 301 de la CWA y los términos y condiciones de sus permisos contemplados según la Ley Nacional de Eliminación de Descargas Contaminantes (NPDES, por sus siglas en inglés), los cuales incluyen (i) desbordamientos de alcantarillado sanitario; (ii) vertidos de aguas residuales durante el tiempo seco desde la emisión de permisos de alcantarillado combinado; (iii) circunvalaciones prohibidas; (iv) fallas de operación y mantenimiento; y (v) excesos de límites máximos permisibles en sus efluentes.

Los excesos a los límites máximos permisibles se encontraron respecto de los parámetros cadmio (Cd), sólidos totales suspendidos (TSS), zinc (Zn), cobre (Cu), entre otros.

De esta manera, el total de la multa a pagar fue de US\$ 476 400,00 y se le impuso las siguientes medidas correctivas de restauración ambiental:

- Evaluar y rehabilitar todo el sistema de recolección
- Desarrollar e implementar un plan de control de largo plazo
- Proyectos de acción temprana en la planta de tratamiento de aguas residuales de Chattanooga
- Evaluar y rehabilitar la recogida y transmisión de aguas residuales del sistema de Chattanooga
- Plan de infraestructura verde para reducir los flujos de aguas pluviales

### ● **Decisión del caso**

Se sanciona pecuniariamente a la ciudad de Chattanooga, y se le imponen medidas correctivas de restauración ambiental por el desbordamiento del alcantarillado sanitario, vertimiento de aguas residuales y el exceso de límites máximos permisibles.

### ● **Comentario**

Como puede apreciarse, las medidas correctivas son diversas y responderán al tipo de daño ocasionado y a evitar que ese evento se pueda producir nuevamente. El énfasis está en proteger y garantizar un medio ambiente adecuado para las personas. De otro lado, si bien se imponen multas civiles, el énfasis está en las medidas de reparación y en la prevención. Ello resulta razonable, dado que el principal objetivo es proteger el medio ambiente.

## **C) CASO PASCUA LAMA (CHILE)**

### **● Hechos principales**

El día 22 de diciembre del 2012 ocurrió un incidente en las instalaciones de la Compañía Minera Nevada SpA (en adelante, CMN), subsidiaria de Barrick Gold —titular del proyecto Pascua Lama—, debido a un aumento del flujo en los canales perimetrales norte superior e inferior que llegó a la obra de salida construida, con una energía que sobrepasó los estándares de protección que habían sido habilitados para estos eventos.

CMN había iniciado la construcción de los canales perimetrales norte superior e inferior en el mes de octubre del año 2011. En el mes de marzo del 2012, terminó la construcción de alrededor del 60% de las obras, y quedaba pendiente la construcción de la obra “Salida del Canal Perimetral Norte Inferior”, que recibiría el total de las aguas de no contacto, provenientes de los dos canales perimetrales norte, para luego derivarlas a la piscina de sedimentación norte. Esta obra no se construyó según lo indicado en la Resolución de Calificación Ambiental (RCA), en tanto el EIA aplicable (que en Chile se aprueba mediante una RCA) disponía que en la construcción de los canales de contorno en zonas de roca fracturada o coluvio debía utilizarse un revestimiento de baja permeabilidad para transportar el agua por estas zonas para evitar la pérdida de agua. En las áreas de menor fracturación de la roca, se debía utilizar revestimiento de hormigón proyectado o lechada de lodo.

La empresa presentó una autodenuncia; sin embargo, esta no fue acogida en tanto los hechos descritos no eran precisos, verídicos ni comprobables. Además, existían otros incumplimientos por parte de Pascua Lama a su RCA, lo que dio inicio a este procedimiento sancionador.

### **● Decisión del caso**

La sanción impuesta fue la primera multa cursada por la Superintendencia de Medio Ambiente de Chile (SMA) desde la entrada en vigencia de sus facultades de fiscalización y sanción, que se había dado el 28 de diciembre del 2012.

La sanción aplicada fue una multa de 16 000 unidades tributarias anuales (UTA), equivalentes a casi 8 000 millones de pesos (alrededor de US\$ 11 528 000). Las infracciones y sanciones impuestas fueron las siguientes:

- El incumplimiento de las normas, condiciones y medidas establecidas en su RCA, fue clasificada como una falta gravísima y por la cual se impuso una multa de 10 000 UTA, por no haber construido obras asociadas al sistema de manejo de aguas de contacto y no contacto que debían estar implementadas en forma previa a las faenas de excavación.
- El incumplimiento de Resolución Exenta N° 107, que ordenó la adopción de medidas provisionales de corrección, seguridad y control. Este incumplimiento fue clasificado como grave y fue objeto de una sanción de 3 500 UTA.
- El incumplimiento de Resolución Exenta N° 574 que requirió información a los titulares de RCA, calificado como grave, que derivó en una sanción de 500 UTA.
- El incumplimiento de Resolución Exenta N° 37, que dictó e instruyó norma de carácter general sobre entidades de inspección ambiental y validez de reportes. Este incumplimiento de carácter grave fue sancionado con 1 000 UTA.
- El incumplimiento del Requerimiento de Información solicitado en el Acta de Inspección Ambiental realizado por funcionarios de la SMA, que fue calificado como grave y objeto de una multa de 1 000 UTA.

La sanción también comprendió la adopción de medidas urgentes y transitorias, estableciendo la paralización de las actividades de construcción de Pascua Lama, mientras la empresa no ejecute el sistema de manejo de aguas en la forma prevista en su estudio ambiental.

Además de lo anterior, y a objeto de evitar daños al medio ambiente, la SMA instruyó a la minera que construya obras de captación, transporte y descarga al estanque de sedimentación norte de la mina, las cuales serán de carácter transitorio, mientras se implementan las obras definitivas.

Cabe señalar que la empresa pagó la multa impuesta por la SMA dentro del plazo de cinco días hábiles contados desde la notificación, por lo que se le redujo en un 25% el valor de la multa.

Pese al pago de la multa, la medida de paralización continuó hasta la ejecución de las obras para el manejo de aguas establecidas su RCA que fueron impuestas por la resolución sancionatoria de la SMA.

## ● Comentario

Este caso, además de ser el pionero en la gestión de la autoridad de fiscalización ambiental de Chile, es importante en tanto si bien comienza con una autodenuncia, la resolución de sanción, además de imponer la multa aplicable, también dispuso lo que, en nuestra normativa, constituye una medida correctiva de paralización sujeto al cumplimiento del compromiso establecido en su estudio ambiental.

## **D) CASO DRUMMOND (COLOMBIA)**

### ● Hechos principales

Los días 12 y 13 de enero del 2013 ocurrió una contingencia consistente en la caída y depósito de 1 870 toneladas de carbón en el lecho marino, en las instalaciones privadas de cargue de carbón denominadas “Puerto Drummond”, ubicadas en la ensenada de Alcatraz, en el municipio de Ciénaga, departamento del Magdalena.

### ● Decisión del caso

Mediante Resolución 1309 del 18 de diciembre del 2013, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) sancionó a las empresas American Port Company Inc., Drummond Ltd., Drummond Coal Mining Llc. y Transport Services Llc., que componen el Grupo Drummond en Colombia, por las infracciones ambientales en las que incurrieron con ocasión de la contingencia sucedida.

Como consecuencia de las infracciones cometidas, se impusieron dos tipos de sanciones: por un lado una multa de casi 7 mil millones de pesos (US\$ 2 250 000,

aproximadamente) y una sanción complementaria de trabajo comunitario.

En cumplimiento de la sanción de trabajo comunitario, con el propósito de mejorar el potencial turístico de las playas de Ciénaga y Santa Marta, las empresas del Grupo Drummond deberán, entre otras acciones, hacer un inventario del estado actual de las playas, implementar durante un año un plan para garantizar la limpieza de las playas con potencial turístico, adoptar mecanismos de información turística en las playas, garantizar algunas labores tendientes a mejorar los servicios turísticos de las playas, todo ello, contando con mano de obra de la población de la zona, en concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal de la localidad.

Asimismo, dado que se produjeron efectos adversos al ambiente, la ANLA impuso a las empresas infractoras la obligación de adoptar las siguientes medidas de compensación ambiental:

- Realizar la limpieza de las áreas de playa aledañas que, como consecuencia de eventos extremos de oleaje, sean contaminadas con carbón, hasta en tanto no se recupere el carbón vertido.
- Presentar un informe completo relacionado con la contingencia, que detalle los hechos y acciones implementadas antes, durante y después de su ocurrencia.
- Una vez recibido el informe de atención y manejo de la contingencia, ANLA expedirá los términos de referencia para que se presente la mejor propuesta técnico-ambiental para la recuperación de la totalidad del carbón vertido, con el objetivo de restituir las condiciones del área afectada.
- Realizar el seguimiento y monitoreo hasta dos semanas luego que terminen las actividades de recuperación del carbón, con el objeto de asegurar que estas actividades no afecten las condiciones ambientales marinas y costeras ni la población natural del área.



- Realizar un estudio sobre la biota de los sustratos marinos en la zona del puerto.
- Desarrollar una campaña educativa ambiental de alto impacto de un año de duración, dirigida a los trabajadores y a la comunidad del área de influencia del proyecto, sobre la variedad y riqueza de los ecosistemas y especies de la zona, para lo cual deberán presentar una propuesta metodológica. Dicha campaña de educación ambiental incluirá la elaboración y difusión de pautas televisivas y radiales, emitidas periódicamente durante un lapso mínimo de seis meses, de forma que se promueva la conservación de los recursos naturales.
- Socializar con las comunidades un análisis sucinto del caso, incluyendo las principales causas y consecuencias identificadas y cómo se trabajará para evitar sucesos similares, incluyendo la elaboración y divulgación a la opinión pública, a través de los medios de comunicación, de un comunicado en el que se reconozca que, a raíz de la emergencia, se presentó una afectación al ecosistema marino y que se adoptarán las medidas de compensación que se definan pertinentes.

## ● Comentario

El presente constituye un caso en el cual la autoridad ambiental en materia de fiscalización ambiental de Colombia, además de imponer la sanción de multa, también dispone que el titular desarrolle un conjunto de actividades en beneficio de la comunidad local, así como medidas de compensación ambiental para restituir las condiciones del área afectada a través de la limpieza del carbón vertido así como el desarrollo de actividades de educación ambiental. El conjunto de medidas dictadas demuestran la necesidad de establecer mandatos para reponer el ambiente afectado con énfasis en la participación de la comunidad.

# BIBLIOGRAFÍA



Foto: Walter Wust



# BIBLIOGRAFÍA

ALEXY, Robert

1997 *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

CASSAGNE, Juan Carlos

2010 *Derecho administrativo*. Tomo II. Lima: Palestra Editores.

CORTE CONSTITUCIONAL

2009 Sentencia T-581, de 1992. Citada por ALVIAR GARCÍA, Helena. *Manual de derecho administrativo*. Bogotá: Universidad de los Andes.

AMÁBILE, Graciela

2008 *Problemática de la contaminación ambiental*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Católica de Argentina.

ÁVILA, Humberto.

2011 *Teoría de los principios*. Décima edición. Madrid: Marcial Pons.

BIELSA, Rafael

1956 *Derecho administrativo*. Tomo IV. Quinta Edición. Buenos Aires: Roque Depalma Editor.

CARRERAS, Noelia

2011 *Medidas de policía administrativa y régimen jurídico del servicio público: uso de las medidas correctivas en el Perú*. Lima. En: Derecho PUCP. Revista de la Facultad de Derecho. Nº 67.

CASTAÑÓN DEL VALLE, Manuel

2006 *Valoración del daño ambiental*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, México.

CHACÓN PEÑA, Mario

2005 *Daño, responsabilidad y reparación ambiental*. Veracruz: Universidad de Bruselas.

DIEZ, Manuel María.

1985 *Derecho administrativo*. Tomo IV. Buenos Aires: Plus Ultra.

FERRAJOLI, Luigi.

1999 *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Madrid: Editorial Trotta.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón

2009 “La potestad sancionadora en el derecho comparado”. Francia. En: *La potestad sancionadora de las administraciones públicas*. Tomo

II. Documentación Administrativa. INAP, setiembre-diciembre 2008, enero-febrero 2009.

GARCÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón  
2002 *Curso de derecho administrativo*. Tomo II. Octava edición. Madrid: Editorial Civitas.

HURTADO POZO, José.  
2005 *Manual de derecho penal*. Parte general I. Tercera edición. Lima: Grijley.

LASAGABASTER HERRARTE, Iñaki.  
2010 “Medidas de Reposición e Indemnización de los daños causados” En LOZANO CUNTANDA, Blanca, *Diccionario de sanciones administrativas*. Madrid: lustel.

LORENZETTI, Ricardo Luis  
2008 *Teoría del derecho administrativo*. México D.F.: Editorial Porrúa.

LOZANO CUNTANDA, Blanca,  
2010 *Diccionario de sanciones administrativas*. Madrid: lustel.

Maljar, Daniel  
2004 *El derecho administrativo sancionador*. Buenos Aires: AdHoc.

MONTEJANO, Bernardino  
2010 “Curso de derecho natural” Segunda Edición. Buenos Aires, 1978. p. 300; citado por CASSAGNE, Juan Carlos. *Derecho administrativo*. Tomo II. Lima: Palestra Editores.

MORÓN URBINA, Juan Carlos  
2010 “Los actos-medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración” Lima. En: *Revista de derecho administrativo*. Círculo de Derecho Administrativo. Año 5, Nº 9, diciembre 2010. Lima.

MUÑOZ, Santiago  
2011 *Tratado de derecho administrativo y derecho público general*. Tomo IV. Madrid: lustel.

PARADA, Ramón  
2002 *Derecho administrativo I. Parte general*. Décimo tercera edición. Madrid: Marcial Pons.

PEDRESCHI, Willy  
2003 “Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador.” En: *Comentarios al procedimiento administrativo general*. Segunda parte. Lima: Ara Editores.

SOSA, Juan Manuel

2011 *Guía teórico-práctica para utilizar los criterios interpretativos del Tribunal Constitucional*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

SÁNCHEZ, Luis Enrique

2010 *Evaluación del impacto ambiental-Conceptos y métodos*. São Paulo: Oficina de Textos.

SANTA MARÍA PASTOR, Juan Alfonso

2009 *Principios de derecho administrativo general*. Tomo II. Segunda edición. Madrid: Iustel.

VON HIRSCH, Andrew

2003 “Retribución y prevención como elementos de justificación de la pena.”  
En: *Crítica y justificación del derecho penal en el cambio de siglo. El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*. Coordinado por Luis Arroyo Zapatero, Ulfrid Neumann y Adán Nieto Martín. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.



# JURISPUNDENCIA REVISADA

Foto: Walter Wust



# JURISPRUDENCIA REVISADA

1. Sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC.
2. Sentencia recaída en el Expediente N° 00470-2013-PA/TC.
3. Sentencia recaída en el Expediente N° 00470-2013-PA/TC.
4. Sentencia recaída en el Expediente N° 0858-2003-AA/TC.
5. Sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2011-PI/TC.
6. Sentencia recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC.
7. Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC.
8. Sentencia recaída en el Expediente N° 00535-2009-PA/TC.
9. Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC.
10. Sentencia recaída en el Expediente N° 02488-2002-HC/TC.
11. Sentencia recaída en el Expediente N° 5854-2005-PA/TC.
12. Sentencia recaída en el Expediente N° 1091-2002-HC/TC.
13. Resolución N° 2221-2012/SC2-INDECOPI.
14. Resolución N° 1008-2013/SPC-INDECOPI.

