

# **LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DE RESTAURACIÓN Y COMPENSACIÓN AMBIENTAL**

**[Análisis a propósito de la publicación de los Lineamientos aprobados por el OEFA para su aplicación]**

---

MAURICIO CUADRA MORENO  
JERRY ESPINOZA SALVATIERRA

## **Sumario**

*Este artículo explica el contexto y el fundamento legal nacional e internacional de la restauración ambiental, así como la diferente naturaleza jurídica de las sanciones y las medidas correctivas, ya que estas últimas buscan la reposición de una situación alterada. La reposición al estado anterior que busca la medida correctiva se consigue a través de la restauración y la compensación ambiental, que es comentada al amparo de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente y la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada mediante Ley N° 30011. Asimismo, se comentan los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas de restauración o compensación ambiental que aplica el OEFA, en virtud de la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.*

I. Introducción. II. Análisis de contexto: El equilibrio entre desarrollo económico y el deber de protección ambiental en el contexto internacional. III. Fundamento constitucional y legal de la restauración ambiental. IV. La naturaleza jurídica de las medidas correctivas. V. La restauración y la compensación ambiental en el Perú. VI. Las medidas correctivas de restauración y compensación ambiental en la LGA y Ley del SINEFA. VII. Lineamientos aprobados por el OEFA para la aplicación de las medidas correctivas de restauración o compensación ambiental. VIII. Conclusiones.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La protección del ambiente es un tema vigente. Lo ha sido siempre. Es quizá la preocupación que acompañará al ser humano hasta su extinción, la que probablemente se origine por su incapacidad para aminorar los impactos que realizan sus actividades al ambiente.

Los Estados no son ajenos a esta problemática. Sobre ellos recae la obligación de garantizar que sus habitantes gocen de un entorno saludable para su desarrollo. En ese sentido, resulta necesario que las legislaciones internas regulen adecuadamente las actividades económicas de los particulares, sancionando aquellas conductas que atentan contra el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Si bien resulta oportuno que las sanciones –sean de naturaleza penal o administrativa– disuadan o desincentiven la comisión de delitos o infracciones administrativas contra el ambiente, es sumamente necesario que el Estado propicie que los daños o impactos negativos originados sean revertidos, o reducidos, por aquellos que los originaron.

El Estado peruano no se encuentra exento de estas obligaciones. Por este motivo, el presente artículo aborda la regulación respecto del dictado de las medidas administrativas que permiten la restauración o compensación del ambiente, analizando su naturaleza jurídica, fuente y origen, así como contextualizando las acciones que ha emprendido la entidad encargada de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales en el Perú para esclarecer su aplicación.

## **II. ANÁLISIS DE CONTEXTO: EL EQUILIBRIO ENTRE DESARROLLO ECONÓMICO Y EL DEBER DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL**

Con el objeto de destacar que la preocupación de los Estados sobre la protección al ambiente no es un tema completamente novedoso, es oportuno advertir que la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) establecía un derecho del hombre a “*condiciones de vida satisfactorias en un ambiente cuya calidad le permita vivir con dignidad y bienestar*”. Como contrapartida a este derecho, el dispositivo en cuestión reconoce además el “*deber solemne de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras*”<sup>1</sup>.

Dentro de ese contexto, los Estados Americanos ratificaron su compromiso respecto de la necesidad de propiciar el desarrollo sostenible. Así, en el marco de una importante cumbre internacional señalaron que “[e]l progreso social y la prosperidad económica solo se pueden mantener si nuestros pueblos viven

---

1 DECLARACIÓN DE ESTOCOLMO. Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio ambiente humano (Estocolmo, Suecia, 5-16 de junio de 1972).

*en un entorno saludable y nuestros ecosistemas y recursos naturales se utilizan cuidadosamente y de manera responsable”<sup>2</sup>.*

En ese sentido, las decisiones de las instituciones interamericanas han recogido los valores fundamentales de la comunidad internacional, otorgando reconocimiento a la importancia del desarrollo económico con el deber de asegurar que los derechos humanos y la protección del medio ambiente sean respetados. De esta manera, la concepción de “desarrollo sostenible” que se adoptó en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo<sup>3</sup> refleja adecuadamente estos intereses, que deben ser considerados por los Estados al momento de evaluar la actuación de los particulares que ejercen actividades económicas en su jurisdicción, protegiendo al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas que habitan en sus territorios. No es posible lograr alguno de estos tres objetivos –la protección del medio ambiente, el desarrollo económico y el respeto de los derechos humanos– sin tomar en consideración los otros dos<sup>4</sup>.

Bajo ese marco general, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que los Estados deben tomar ciertas medidas positivas para salvaguardar la vida y la integridad física de las personas. Así, por ejemplo, se ha destacado que la contaminación ambiental grave puede presentar una amenaza a la vida y la salud del ser humano, y en ese caso puede dar lugar a la obligación del Estado de tomar medidas razonables para evitar dicho riesgo, o las medidas necesarias para responder cuando las personas han sido lesionadas<sup>5</sup>.

---

2 DECLARACIÓN DE PRINCIPIOS SOBRE EL DESARROLLO Y PROSPERIDAD DE LAS AMÉRICAS. En diciembre de 1994 (Miami - USA) se celebró la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno americanos, con excepción de Cuba, la primera de estas características desde 1967. La cumbre acordó un Plan de Acción basado en una declaración de principios sobre el desarrollo y prosperidad de las Américas, declaración que contuvo mención expresa a la protección del medio ambiente.

3 Los Principios 3 y 4 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil, 3-14 de junio de 1992).

4 Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA/SerieL/V/II.96, doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997.

5 SHELTON, Dinah. “Derechos ambientales y obligaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile*. En: <http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11486/11847>. (Consultado el 16 de noviembre de 2013).

De esta obligación proviene la necesidad de que los Estados regulen la actuación de los particulares que se encuentran en su territorio y, en estricto sentido, de las actividades económicas que realizan y que podrían tener un impacto negativo significativo en el ambiente, **sancionando y disponiendo oportunamente su restauración.**

### III. FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE LA RESTAURACIÓN AMBIENTAL

El Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental de todo ciudadano a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida<sup>6</sup>. En ese sentido, con la finalidad de que los ciudadanos ejerzan efectivamente este derecho, el Estado peruano implementa políticas para controlar la actuación de los particulares que realizan acciones que podrían impactar negativamente al ambiente. Esto implica que el Estado previene la generación de un daño ambiental, tanto en la etapa previa (*ex ante*) o posterior (*ex post*) al inicio de una actividad económica, esto es, en la etapa de certificación o fiscalización ambiental, respectivamente.

En el ámbito de la fiscalización ambiental (escenario de este artículo), en el año 2008, se dispuso la creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)<sup>7</sup>, institución técnica, especializada, adscrita al Ministerio del Ambiente, encargada de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental.

---

#### 6 Constitución Política del Perú

**“Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:**

(...)

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

(...)”.

(Negrilla agregada)

#### 7 Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente

(...)

**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de organismos públicos adscritos al Ministerio del Ambiente**

##### **I. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

*Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.*

(...)”.

Con la finalidad de fortalecer y garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental en el país, a través de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, la Ley del SINEFA), recientemente modificada por la Ley N° 30011, se crea un sistema funcional para que el OEFA pueda supervisar el cumplimiento de las obligaciones ambientales por parte de las personas naturales o jurídicas y para que, además, pueda verificar –como ente rector de dicho Sistema– el cumplimiento de las funciones de fiscalización ambiental a cargo de diversas entidades de la Administración Pública.

La norma antes citada establece que, en ejercicio de su función fiscalizadora y sancionadora, el OEFA se encuentra facultado para dictar medidas correctivas<sup>8</sup>, recogiendo en su Artículo 22°, las reglas generales para su aplicación<sup>9</sup>.

8 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**“Artículo 11°.- 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.****

(...)”.

(Negrilla agregada)

9 **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**“Artículo 22°.- Medidas correctivas**

22.1. *Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.*

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

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

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

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

En ese sentido, a partir de la sección siguiente se abordará la naturaleza jurídica de las medidas correctivas en el Derecho Administrativo, entre otras instituciones jurídicas, con la finalidad de analizar posteriormente los Lineamientos que aprobó el OEFA para el dictado de aquellas orientadas a restaurar o compensar los daños producidos al ambiente.

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

Para entender la finalidad del dictado de una medida correctiva se debe, en principio, internalizar que estas se emiten en el marco de la función de “policía” de la Administración Pública de velar por la legalidad o, en otros términos, de tutelar el cumplimiento del ordenamiento jurídico y que ello, a su vez, repercute en el interés general de los ciudadanos<sup>10</sup>.

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

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

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

22.3. *Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable.*

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

22.5. *En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada”.*

10 *“Las fuentes del poder de policía están en la Constitución, en las leyes y en los reglamentos y tienden a la protección integral de los derechos esenciales, por ende, sus límites están en la normatividad, es decir, el respeto a la normatividad. Precizando un enfoque desde el origen del poder de policía en Francia, su evolución europea en Alemania, amerita que estudiemos la concepción del maestro ANDRE DE LAUBADERE, que considera el poder de policía, una intervención de la administración a la que llama policía administrativa, que ejercen algunas autoridades administrativas. Señala que su objeto, es imponer limitaciones a las libertades de los individuos con el propósito de asegurar el orden público. Estas limitaciones se originan por las leyes que van regulando, por ejemplo la libertad individual, la libertad de culto, la libertad de prensa, etc., pero dentro del marco de cada una de éstas, existe una potestad administrativa y que constituyen a su juicio la policía administrativa. Concluye diciendo que el poder de policía se define por su fin, que es velar por la integridad, la seguridad o la salubridad pública, es decir, la ausencia de desórdenes y perturbaciones, que no haya riesgo de accidentes o enfermedades”.*

CERVANTES, Dante. *Manual de Derecho Administrativo*. 6ª ed. Lima: Rodhas, 2000, p. 132.

Sobre el particular, de la redacción del Artículo III del Título Preliminar de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), se infiere que la actuación de la Administración Pública debe tener como directriz la protección del interés general (público) y procurar el respeto del ordenamiento constitucional y jurídico en general<sup>11</sup>.

En efecto, las medidas correctivas pretenden que las situaciones de ilegalidad en las que se han visto envueltos los ciudadanos y que generaron un efecto pernicioso en sociedad sean revertidas de forma tal que se retorne a la situación fáctica anterior a la comisión de la ilegalidad. En esa línea, el Artículo 232° de la LPAG señala que la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior es una medida compatible con el acto administrativo sancionador<sup>12</sup>.

Como puede apreciarse, si bien las medidas correctivas imponen una carga al administrado cuya conducta generó una situación de ilegalidad –lo que sucede de manera similar con las sanciones administrativas– estas poseen una naturaleza distinta a las sanciones, debido a que su efecto es buscar la reposición de una situación alterada. Sin perjuicio de ello, esta distinción no siempre resulta absolutamente clara.

Para desentrañar esta situación, es importante señalar que una sanción administrativa pretende imponer una carga o castigo en los administrados por incurrir en una actitud que infringe la legalidad. Este castigo se manifiesta de manera inmediata y no repercute de manera directa en el interés público. Así, por ejemplo, una sanción pecuniaria impuesta a un administrado determinado lo afecta de manera directa y particular; empero, visto desde un espectro más amplio, también lo desincentiva a cometer un ilícito que genere efectos en la sociedad.

Bajo ese contexto, a través de una sanción administrativa, podría obtenerse desincentivos para que los particulares no cometan ilícitos que potencialmente

---

11 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

***“Artículo III.- Finalidad***

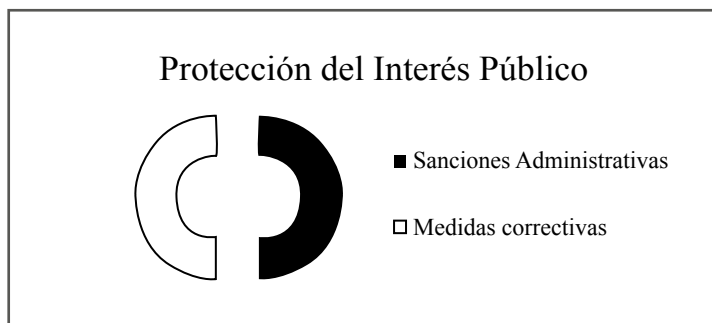
*La presente Ley tiene por finalidad establecer el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general”.*

12 **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General**

***“Artículo 232°.- Determinación de la responsabilidad***

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

pueden afectar o repercutir en la sociedad; sin embargo, esta no consigue reponer una situación de hecho modificada, lo que sí ocurre con las medidas correctivas. En este sentido, resulta válido afirmar que la aplicación de la potestad sancionadora de la Administración no resulta suficiente para tutelar el interés público. En ese punto radica la importancia de las medidas correctivas, ya que a través de ellas, se consigue cerrar el círculo de la protección del interés público, al lograr que los administrados tengan desincentivos para la comisión de conductas infractoras que potencialmente afectarán a la sociedad (efectos de la sanción administrativa) y al revertir las consecuencias directas de la comisión de dichas conductas.



Fuente: Elaboración propia

Dentro de ese orden de ideas, corresponde indicar que la imposición de medidas correctivas –al igual que cualquier disposición y mandato de la Administración Pública– debe emitirse cumpliendo parámetros de razonabilidad pues, de lo contrario, se desnaturalizaría su finalidad.

Por ejemplo, podría ocurrir que una medida correctiva no guarde relación con el efecto ocasionado por la comisión de una infracción y, en este caso, no se lograría tutelar el interés público ya que se estaría dictando una medida que no lograría colocar al bien jurídico afectado en la misma situación en la que se encontraba con anterioridad de la comisión de la infracción.

De la misma forma, podría ocurrir que en el marco del dictado de una medida correctiva, esta no solo revertiera el estado de las cosas a una situación anterior de la comisión de la infracción sino, también, que otorgue beneficios adicionales a la sociedad que antes no poseía. En este caso, la medida correctiva dictada tendría un matiz indemnizatorio, lo cual excede las facultades conferidas a la Administración Pública, al ser esta una facultad inherente de las instancias judiciales, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 232° de la LPAG, antes citado.



Bajo ese contexto –y sobre la base de los argumentos expuestos– surge la siguiente pregunta ¿qué ocurre cuando no es posible revertir los efectos de la conducta infractora al momento anterior de su comisión? En este caso, la medida correctiva dictada debería otorgar beneficios que resulten equivalentes y proporcionados considerando la situación anterior. Debe aclararse que, a través de este tipo de medidas correctivas “compensatorias”, no se busca indemnizar a los afectados por la comisión de la infracción sino se pretende colocarlos en una situación equivalente a la que se encontraban con anterioridad a la generación de efectos de la conducta infractora.

Ahora bien, si a través de una medida correctiva “compensatoria” se otorga beneficios que resulten desproporcionados, considerando la situación anterior en la que se encontraba un bien jurídico afectado, nuevamente la medida correctiva tendría un matiz indemnizatorio, facultad con que no cuenta la Administración Pública en el Perú.

En buena cuenta, se puede afirmar –conforme a lo indicado en el Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG– que para el dictado de una medida correctiva es indispensable que se mantenga la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>13</sup>.

## V. LA RESTAURACIÓN Y LA COMPENSACIÓN AMBIENTAL EN EL PERÚ

La “reposición al estado anterior” detallada en el acápite precedente es un concepto amplio y, como tal, debe ser precisado en sus alcances. Así, un sector de la doctrina nacional ha denominado a las medidas correctivas bajo análisis “medidas de reposición”, señalando que entre ellas se encuentran los mandatos de cierre de locales sin licencia, la orden de cese de una publicidad engañosa, los comisos

---

13 Ley Nº 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

*“Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo*

*1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:*

*(...)*

*1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.*

*(...).”*

de bienes y la **restauración ambiental**<sup>14</sup>. No obstante, como ya se ha analizado, existen situaciones en las que resulta imposible establecer una medida correctiva que conlleve a reponer una situación exactamente a su estado anterior, motivo por el cual debe considerarse entre las “medidas de reposición” al dictado de medidas de **compensación ambiental**.

Para entender los alcances de la restauración y de la compensación ambiental, es oportuno conceptualizar el “daño ambiental” como generador natural e inmediato de la restauración y la compensación.

El Artículo 142° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) indica que debe entenderse por daño ambiental, todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales<sup>15</sup>. Así, a través del citado daño se afecta el ambiente o sus componentes, es decir, este se materializa en concreto en 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<sup>16</sup>.

Es pertinente señalar que el daño ambiental puede manifestarse de manera gradual. Este es el caso de los contaminantes que se lanzan al ambiente y que provocan, únicamente a través del paso del tiempo, enfermedades en poblaciones expuestas.

---

14 MORÓN, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2008, p. 676.

15 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**

*“Artículo 142°.- De la responsabilidad por daños ambientales*

*(...)*

*142.2. Se denomina daño ambiental a todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales”.*

16 **Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**

*“Artículo 2°.- Del ámbito*

*(...)*

*2.3. Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al ‘ambiente’ o a ‘sus componentes’, comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural 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.”*

Asimismo, dicho artículo menciona que la causa del daño ambiental no siempre puede ser atribuida a la acción humana. En efecto, podría darse el caso de un aluvión que destruya una comunidad y sus áreas de pastoreo, caso en el cual el daño al ambiente se efectivizó y, por tanto, se tendría que enfrentar, sin que pueda ser atribuido a acción humana alguna.

En una línea similar al caso peruano, la legislación del Reino Unido ha establecido que el daño ambiental se manifiesta a través de (i) daños a las especies y hábitats naturales protegidos, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en la posibilidad de alcanzar o de mantener el estado favorable de conservación de dichos hábitats o especies; (ii) los daños a las aguas, es decir, cualquier daño que produzca efectos adversos significativos en el estado ecológico, químico o cuantitativo, o en el potencial ecológico de las aguas; (iii) los daños al suelo, es decir, cualquier contaminación del suelo que suponga un riesgo significativo de que se produzcan efectos adversos para la salud humana debido a la introducción directa o indirecta de sustancias, preparados, organismos o microorganismos en el suelo o el subsuelo<sup>17</sup>.

Para otro sector de la doctrina, el daño ambiental puede clasificarse en dos tipos: (i) **el daño ecológico puro**, que refiere al daño al ambiente y los recursos naturales. En este tipo solo hay afectación a los bienes jurídicos ambientales; y (ii) **daño por influjo ambiental**, que refiere principalmente a la afectación de la salud de las personas como consecuencia de la contaminación ambiental<sup>18</sup>.

Después de determinar los alcances del daño ambiental para la legislación peruana, es oportuno definir el concepto de **restauración ambiental**. Al respecto,

---

17 ENVIRONMENTAL PROTECTION. "The environmental damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009". Statutory Instruments.  
<<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/153/introduction/made>> (Consultado el 15 de diciembre de 2013).

18 GONZÁLEZ, José Juan. *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*. México D. F.: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2003. p. 26. SANDS, Philippe, *Principles of International Environmental Law*. 2ª ed. Cambridge: Cambridge University Press, p. 876. LOZANO, Blanca. *Derecho Ambiental Administrativo*. Madrid: Dykinson, 2009, p. 92.

Corresponde señalar que esta misma clasificación ha sido recogida por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA en sus 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 por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, publicada el 22 de marzo de 2013.

la Sociedad Internacional para la Restauración Ecológica (SER) en su documento de trabajo *Principios de SER Internacional sobre la restauración ecológica* ha indicado que la restauración ecológica es el proceso de ayudar el restablecimiento de un ecosistema que se ha degradado, dañado o destruido<sup>19</sup>.

Sobre el particular, el Tribunal Constitucional ha indicado que, para verificar el vínculo existente entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida, debe considerarse, entre otros, el principio de restauración, referido al saneamiento y recuperación de los bienes ambientales deteriorados<sup>20</sup>.

En esa misma línea, en el Artículo IX del Título Preliminar de la LGA se determina que el causante de la degradación ambiental está obligado inexcusablemente a adoptar medidas de restauración<sup>21</sup>.

No debe perderse de vista que la restauración ambiental se previene, incluso, antes de que una empresa termine sus operaciones, como es el caso de los Planes de Cierre de Actividades<sup>22</sup> que buscan que, al cierre de las actividades o instalaciones de una empresa, no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo.

---

19 GRUPO DE TRABAJO SOBRE CIENCIA Y POLÍTICAS, *Principios de SER Internacional sobre la restauración ecológica*. (Versión 2: octubre de 2004).

20 Fundamento jurídico 18 de la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional (Pleno Jurisdiccional) del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-PI/TC.

**21 Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**

***“Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental***

*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”.*

**22 Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente**

***“Artículo 27°.- De los planes de cierre de actividades***

*Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. La Autoridad Ambiental Nacional, en coordinación con las autoridades ambientales sectoriales, establece disposiciones específicas sobre el cierre, abandono, post-cierre y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación.”*

En ese orden de ideas y hasta este punto, resulta válido afirmar acerca de la restauración ambiental, lo siguiente:

- (i) Es la consecuencia directa de la configuración de un daño ambiental;
- (ii) Resulta un elemento imprescindible de evaluar al momento de efectuar una ponderación entre la producción económica y el derecho a un ambiente equilibrado;
- (iii) Debe ser prevenido antes de la realización de una actividad económica;
- (iv) Su aplicación es generalmente desarrollada en Planes de Cierre; y,
- (v) Es de obligatorio cumplimiento por parte del generador del daño ambiental.

Por su parte, al igual que la restauración, la compensación ambiental ha sido directamente recogida en la LGA bajo el **principio de responsabilidad ambiental**, según el cual cuando no fuese posible restaurar, rehabilitar o reparar el daño ambiental generado, debe compensarse en términos ambientales, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar. De la misma forma, en el Artículo 26° de la citada Ley se indica que en los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) debe considerarse, cuando sea necesario, un eventual Plan de Compensación<sup>23</sup>.

Como se aprecia, las medidas de compensación se aplican ante la generación de un daño ambiental que ocasione que el bien afectado sea irrecuperable, introduciendo beneficios positivos para este y que contrarrestan la situación negativa generada a partir de la configuración de una ilegalidad por parte de un administrado<sup>24</sup>. Por tanto, las medidas de compensación buscan sustituir una situación negativa por una acción positiva como elemento de igual valor o función<sup>25</sup>.

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

#### *“Artículo 26°.- De los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental*

*26.1. La autoridad ambiental competente puede establecer y aprobar Programas de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, para facilitar la adecuación de una actividad económica a obligaciones ambientales nuevas, debiendo asegurar su debido cumplimiento en plazos que establezcan las respectivas normas, a través de objetivos de desempeño ambiental explícitos, metas y un cronograma de avance de cumplimiento, así como las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación y eventual compensación que corresponda. Los informes sustentatorios de la definición de plazos y medidas de adecuación, los informes de seguimiento y avances en el cumplimiento del PAMA, tienen carácter público y deben estar a disposición de cualquier persona interesada. (...).”*

24 CONESA, Vicente. *Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental*. Madrid: Madrid Ediciones. Mundi-Prensa, 2000, p. 306.

25 SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO REPUBLICANO DE COLOMBIA. Sentencia C-632/11 de la Corte Constitucional de Colombia. En: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-632\\_1911.htm](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/c-632_1911.htm). (Consultado el 17 de noviembre de 2013)

Bajo este contexto, en los siguientes acápite se abordarán los alcances de las medidas correctivas que puede imponer el OEFA, para luego analizar, con mayor detalle, los Lineamientos para su aplicación que fueron aprobados a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.

## VI. LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DE RESTAURACIÓN Y COMPENSACIÓN AMBIENTAL EN LA LGA Y LEY DEL SINEFA

Según lo establecen los Numerales 136.2 y 136.4 del Artículo 136° de la LGA<sup>26</sup>, constituyen “sanciones coercitivas”, la amonestación, la multa, el decomiso temporal o definitivo de los objetos empleados para la comisión de la infracción, la paralización de la actividad causante de la infracción, la suspensión o cancelación del permiso y la clausura parcial o total del establecimiento donde se llevó a cabo la actividad que generó la infracción. Por otra parte, para la citada Ley, son medidas correctivas, los cursos de capacitación ambiental obligatorios, la adopción de medidas de mitigación del riesgo o daño, la imposición de obligaciones compensatorias y los procesos de adecuación conforme a los instrumentos de gestión ambiental.

---

### 26 Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, modificada por la Ley N° 30011

#### *“Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas*

*(...)*

#### **136.2.** *Son sanciones coercitivas:*

- a. Amonestación.*
- b. Multa no mayor de 30 000 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha en que se cumpla el pago.*
- c. Decomiso, temporal o definitivo, de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.*
- d. Paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.*
- e. Suspensión o cancelación del permiso, licencia, concesión o cualquier otra autorización, según sea el caso.*
- f. Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la infracción.*

*(...).*

#### **136.4.** *Son medidas correctivas:*

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

De otro lado, el Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA<sup>27</sup> considera como medidas correctivas las siguientes: el decomiso definitivo de los objetos empleados para la comisión de la infracción; la paralización o restricción de las actividades; el cierre temporal o definitivo del establecimiento donde se llevó a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción y la obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada; y de no ser posible lo anterior, la obligación de compensarla en términos ambientales o económicos.

Bajo este contexto, a través de 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, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, se realiza una importante delimitación conceptual respecto a las medidas correctivas que podría otorgar la entidad conforme a lo dispuesto en la LGA y en la Ley del SINEFA.

En efecto, como se destaca en los Lineamientos, un conjunto de medidas administrativas que la LGA estima como “sanciones coercitivas” son contempladas en la Ley del SINEFA como “medidas correctivas” (en específico, el decomiso, la paralización de la actividad y la clausura del establecimiento). De esta manera, en el Numeral 22 de los Lineamientos, se establece que la autoridad administrativa debe considerar que la Ley del SINEFA, por ser posterior a la LGA –y por el criterio de especialidad–, es de aplicación preferente para el OEFA. Asimismo, los Lineamientos señalan que debe tenerse en cuenta que las medidas de decomiso, paralización de actividades y clausura del establecimiento tienen una naturaleza correctiva (no propiamente de castigo), dado que no buscan sancionar

**27 Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**  
**“Artículo 22°.- Medidas correctivas**

(...)

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

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

al administrado infractor sino retornar las cosas al estado anterior o mitigar los efectos nocivos del daño.

Cabe anotar que, atendiendo lo que dispone el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, la interposición de recursos administrativos suspende la ejecución de las sanciones, mas no así de las medidas correctivas<sup>28</sup>, por lo que –en ese escenario– resulta más ventajoso considerar los supuestos antes descritos como medidas correctivas.

## VII. LINEAMIENTOS APROBADOS POR EL OEFA PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS DE RESTAURACIÓN O COMPENSACIÓN AMBIENTAL

Si bien en los párrafos previos se ha señalado que el OEFA puede dictar un conjunto de medidas correctivas de diferente índole a partir de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico vigente (medidas de adecuación, medidas de paralización, entre otras), es el propósito de este artículo abordar, específicamente, aquellas medidas correctivas de restauración y compensación ambiental.

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD<sup>29</sup>, el OEFA aprobó los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del mencionado Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, los Lineamientos).

El Numeral 22.1 del Artículo 22° de la Ley del SINEFA establece que el OEFA puede dictar las medidas administrativas (correctivas) que resulten 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.

El Literal d) del Numeral 22.2 del mencionado Artículo 22° dispone que entre las medidas que pueden dictarse se encuentran la obligación del responsable del daño

<sup>28</sup> **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**

*“Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos (...)*

*24.5. Concedido el recurso, sólo tiene efecto suspensivo la impugnación de la sanción impuesta. (...).”*

<sup>29</sup> Publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de marzo de 2013.



a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económicos.

En ese sentido, los Lineamientos aprobados por el OEFA constituyen un importante instrumento jurídico que permite a los operadores de la norma esclarecer la naturaleza jurídica y aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, esto es, de aquellas medidas administrativas que son impuestas al término de un procedimiento administrativo sancionador con la finalidad de restaurar o compensar el ambiente dañado o impactado negativamente.

Como ya se ha desarrollado, las medidas de restauración pretenden rehabilitar, reparar o restaurar la situación alterada, y se adoptan en aquellos casos en que los impactos ambientales son reversibles. Por su parte, las medidas de compensación ambiental se aplican cuando no es posible adoptar una medida de restauración, de modo que su finalidad es sustituir un bien ambiental que ha sufrido impactos severos, irreversibles e imposibles de ser mitigados. En ninguno de los casos, la ejecución de las medidas correctivas debe generar un situación más gravosa para el ambiente (Véase el Numeral 49 de los Lineamientos).

En ese sentido, si la infracción cometida por el administrado ocasiona un daño ambiental, el OEFA puede ordenar al infractor que restaure, rehabilite o repare la situación alterada. Solo si no es posible la restauración, rehabilitación o reparación, el OEFA podrá ordenar al infractor la compensación en términos ambientales o económicos<sup>30</sup>.

Los Lineamientos refieren a las notas particulares sobre cada una de estas medidas correctivas, algunas de las cuales resultan de particular interés resaltar:

#### **a) En relación a las medidas de restauración ambiental**

- Se orientan a reparar el daño ocasionado al ambiente, a los recursos naturales o a la salud de las personas.
- No se refieren al resarcimiento patrimonial, por lo que no implican, por ejemplo, la recuperación de los animales o vegetales de propiedad individual, por lo que si alguien considera que su patrimonio ha sido afectado puede iniciar la acción indemnizatoria correspondiente en la vía jurisdiccional.

---

30 GÓMEZ, Hugo. “El deber jurídico de restauración ambiental”. En DANÓS, Jorge et ál. (Coordinadores). *Derecho Administrativo en el Siglo XXI. Volumen II*. Lima: Adrus Editores, 2013, p. 459.

- Ejemplos de medidas correctivas de restauración ambiental que podría dictar el OEFA:
  - (i) En el caso en que una planta de harina residual vierta sus efluentes a un canal saturándolo con desechos, su titular debe limpiarlo y, posteriormente, adoptar medidas para reforestar las riberas que han sido dañadas como resultado de este vertimiento.
  - (ii) Una central hidroeléctrica fue construida en el sector superior de la cuenca de un río por encima de los 900 ms.n.m. Esta cuenca se caracteriza por ser de alto potencial productivo de camarón de río. Los impactos negativos se dieron a todo nivel, desde contaminación sonora y de generación de polvo por las explosiones realizadas para la construcción, alteración de la zona ribereña por construcción de canteras para obtención de material para la presa, reducción del caudal del río, mortandad focalizada de camarón durante el secado del río, reducción de la disponibilidad y tallas de camarón de río debido al fraccionamiento del río con una estructura de barrera que impide la migración de la especie, hasta el incremento de la extracción ilegal de camarón.

Debido a que resulta imposible crear una nueva ruta de migración para el camarón de río, se puede determinar como medida de restauración la reforestación de las riberas del río con vegetación autóctona, desarrollar un programa de manejo y de repoblamiento de esta especie.

#### **b) En relación a las medidas de compensación ambiental**

- Atendiendo a la naturaleza jurídica de las medidas compensatorias, estas se orientan a compensar el daño ocasionado al ambiente o a los recursos naturales. Estas medidas son paliativas, aplicándose en aquellas situaciones en las que no sea posible emplear medidas de restauración.
- La aplicación de esta medida requiere el previo análisis de factibilidad, sobre lo que se desea restaurar.
- Estas medidas de compensación incluyen el reemplazo o sustitución de los recursos naturales o elementos del ambiente afectados por otros de similares características, clase, naturaleza y calidad (Numeral 42 de los Lineamientos).
- Ejemplos de medidas correctivas de compensación ambiental que podría dictar el OEFA:

- (i) Ante un derrame de relaves mineros que han afectado las aguas que sirven de regadío de determinadas parcelas agrícolas, se puede dictar como medida compensatoria la reforestación en terrenos próximos debido a que el nivel de afectación del área primigenia no permite reforestación alguna.
- (ii) Al haberse producido un derrame de hidrocarburo y, con ello, la inhabilitación de determinados hábitats, se establece como medida de compensación el traslado de poblaciones faunísticas y vegetales a otros lugares acondicionados apropiadamente para su supervivencia y desarrollo, con la finalidad de evitar su extinción.

Es oportuno indicar que los Lineamientos señalan que la autoridad administrativa (en particular, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación del Incentivos del OEFA) debe fundamentar la adopción de una u otra medida administrativa, observando los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Asimismo, los Lineamientos refuerzan lo establecido en los Artículos 40° y 41° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA<sup>31</sup>, debido a que las medidas correctivas son de obligatorio cumplimiento y, por tanto, su inobservancia acarrea la imposición de multa coercitiva.

Finalmente, cabe destacar que tras analizar comparativamente otro instrumento aprobado por el OEFA (Metodología para el cálculo de las multas base y la

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

**“Artículo 40°.- De las multas coercitivas**

(...)

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

**“Artículo 41°.- Imposición de multas coercitivas**

(...)

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

41.3. *En caso de persistirse el incumplimiento, se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida cautelar o correctiva ordenada”.*

aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM<sup>32</sup>), se evidencia que la imposición de una medida correctiva incide, por ejemplo, en la disminución de la multa base. Ello evidencia que el Estado promueve la restauración ambiental, antes que la imposición de sanciones, atendiendo a que por la naturaleza de la medida correctiva esta repercute directamente en mitigar la afectación del ambiente, de los recursos naturales y de la salud de las personas.

## VIII. CONCLUSIONES

- (i) El ordenamiento jurídico prevé una serie de obligaciones y compromisos por parte de los Estados para regular eficazmente la actuación de los particulares que se encuentran en su territorio y, en estricto sentido, de las actividades económicas que realizan y que podrían tener un impacto negativo en el ambiente, sancionando y disponiendo oportunamente su restauración.
- (ii) El deber jurídico de la restauración ambiental tiene sustento constitucional, de acuerdo a lo dispuesto en el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú. A partir de ello, en el ordenamiento jurídico peruano vigente se ha previsto que la autoridad administrativa responsable de la fiscalización ambiental aplique medidas administrativas que permitan remediar los impactos negativos al ambiente.
- (iii) La aplicación de la potestad sancionadora de la administración no resulta suficiente para tutelar el interés público, por lo que resulta importante la regulación de las medidas correctivas. A través de estas, se consigue tutelar plenamente el interés público, pues no solo se logra que los administrados tengan desincentivos para la comisión de conductas infractoras que potencialmente afectarán a la sociedad (efectos de la sanción administrativa) sino que se revierten las consecuencias directas de la comisión de dichas conductas.
- (iv) En relación con las medidas correctivas previstas en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente y la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la autoridad administrativa debe considerar que la Ley N° 29325, por ser posterior a la Ley N° 28611 –y por el criterio de especialidad–, es de aplicación preferente.

---

32 Aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2013.

En ese sentido, las medidas de decomiso, paralización de actividades y clausura del establecimiento tienen una naturaleza correctiva (no propiamente de castigo), dado que no buscan sancionar al administrado infractor sino retornar las cosas al estado anterior o mitigar los efectos nocivos del daño.

- (v) El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA ha publicado 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, los cuales fueron aprobados mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.

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 previstas en la norma antes citada, así como garantizar predictibilidad en la actuación de los órganos resolutivos del OEFA.

- (vi) Del desarrollo efectuado a lo largo del presente artículo y, en especial, de la revisión de los ejemplos de restauración y compensación ambiental, se evidencia que el dictado de medidas correctivas requiere conocer su finalidad y naturaleza. Asimismo, para su emisión se requiere observar los principios de razonabilidad y proporcionalidad, los cuales están vinculados –indefectiblemente– a un trabajo de corte científico por parte de la autoridad administrativa, quien debe justificar técnicamente su decisión.
- (vii) A partir de la aplicación de las medidas correctivas de restauración y compensación ambiental, se aprecia que el Estado prioriza la restauración del ambiente impactado negativamente antes que la imposición de sanciones.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

CERVANTES, Dante

2000 *Manual de Derecho Administrativo*. Sexta edición. Arequipa: Editorial Rhodas, p. 1193.

CONESA, Vicente

2010 *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*. Cuarta edición. Madrid: Editorial Mundi Prensa, p. 800.

GÓMEZ, Hugo

2013 “El deber jurídico de restauración ambiental”. En DANÓS, Jorge et ál. (Coordinadores). *Derecho Administrativo en el Siglo XXI*, Volumen II. Lima: Adrus Editores, p. 459.

GONZÁLEZ, José Juan

2003 *La responsabilidad por el daño ambiental en América Latina*. México Distrito Federal: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, pp. 672.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE CIENCIA Y POLÍTICAS

2004 “Principios de SER International sobre la restauración ecológica”. *Society for Ecological Restoration (SER) International*. Versión 2. Tucson, octubre 2004. Consulta: 15 de noviembre de 2013.  
<<http://www.ser.org/docs/default-document-library/spanish.pdf>>

ENVIRONMENTAL PROTECTION

2009 “The Environmental Damage (Prevention and Remediation) Regulations 2009”. En Legislation.gov.uk. Statutory Instruments, Londres. Consulta: 15 de noviembre de 2013.  
<<http://www.legislation.gov.uk/uksi/2009/153/introduction/made>>

LOZANO, Blanca

2009 *Derecho Ambiental Administrativo*. Décima edición. Madrid: Editorial Dykinson, pp. 584.

MORÓN, Juan Carlos

2008 *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Séptima edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 878.

SANDS, Philippe

2003 *Principles of International Environmental Law*. Segunda edición. Cambridge: Cambridge University Press, p. 1166.

SHELTON, Dinah

2013 “Derechos ambientales y obligaciones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En UNIVERSIDAD DE CHILE. *Anuario de Derechos Humanos de la Universidad de Chile*. Consulta: 16 de noviembre de 2013. <<http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11486/11847>>

SECRETARÍA GENERAL DEL SENADO REPUBLICANO DE COLOMBIA

2011 “Sentencia C-632/11”. Senado de la República de Colombia. Bogotá, agosto. Consulta: 17 de noviembre de 2013.  
<[http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-632\\_1911.htm](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/c-632_1911.htm)>