

Pontificia Universidad Católica del Perú

Facultad de Derecho



**Programa de Segunda Especialidad en Derecho Ambiental y de los Recursos
Naturales**

**TITULO: LA RAZONABILIDAD EN LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS
CORRECTIVAS EN EL MARCO DEL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO SANCIONADOR APLICADO POR EL ORGANISMO DE
EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL: ANÁLISIS DE DOS
RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL**

**Trabajo Académico para optar el grado de segunda especialidad en Derecho
Ambiental y de los Recursos Naturales**

Autor: Lorena del Pilar Cordero Maldonado

Asesor: Jean Pierre Araujo Meloni

Código de alumno: 20080807

2017

Resumen

Desde el año 2014 el número de las medidas correctivas ambientales ordenadas por el OEFA ha aumentado, de 28 medidas ordenadas en el periodo 2009- julio 2014 hasta 1227 medidas ordenadas en el periodo julio 2014- julio 2016. Al respecto, el TFA ha anulado un número muy pequeño de medidas correctivas en el sector de hidrocarburos¹ mientras que en el sector minería el TFA confirmó un gran número de medidas apeladas. Sumado a ello, en abril de 2016, el OEFA publicó una metodología para la aplicación de las medidas correctivas la cual velaba porque cumplan con la finalidad de revertir el impacto ambiental negativo generado. Al respecto, los datos señalados mostrarían que la DFSAI habría ordenado medidas correctivas proporcionales a los administrados, por ello la interrogante en la presente investigación es ¿la metodología para la aplicación de las medidas correctivas de adecuación en el OEFA logró que las mismas reviertan el impacto ambiental negativo? La hipótesis consiste en que la aplicación de las medidas correctivas no fue proporcional para revertir el impacto ambiental negativo que la conducta infractora hubiera podido producir. Las conclusiones de la presente investigación consisten en que la metodología del OEFA cumple con los criterios establecidos por el Tribunal Constitucional; sin embargo, la aplicación de dicha metodología en dos resoluciones del TFA

¹ En el sector de hidrocarburos se ordenó 285 medidas correctivas, de las cuales solo 1 fue anulada en el periodo de tiempo analizado.

Índice

I.	Introducción.....	3
II.	Marco normativo para la aplicación de las medidas correctivas.....	6
II.1	La obligación de la remediación ambiental.....	6
II.2	Evolución de la aplicación de las medidas correctivas en la fiscalización Ambiental.....	8
III.	La razonabilidad en el dictado de las medidas correctivas.....	14
III.1	La metodología para la aplicación de las medidas correctivas en el OEFA...	15
III.2	El test de proporcionalidad del Tribunal Constitucional.....	16
III.3.	¿La metodología para la aplicación de las medidas correctivas cumple el test de proporcionalidad del Tribunal Constitucional?.....	18
IV.	Análisis de las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental para determinar si la metodología para la aplicación de las medidas correctivas del OEFA cumple con el criterio de razonabilidad.....	20
IV.1.	Análisis de la medida correctiva consistente en que Pluspetrol Norte S.A. acredite que el cierre y abandono del relleno sanitario se realizó de acuerdo a un instrumento aprobado por la autoridad competente.....	21
IV.2.	Análisis de la medida correctiva consistente en que Gold fields La Cima S.A. implemente un área debidamente impermeabilizada para la disposición temporal de los lodos recuperados en el taller de lavado de camiones.....	29
V.	Conclusiones.....	37
VI.	Bibliografía.....	38

I. INTRODUCCIÓN

En noviembre del 2013 ocurrió uno de los casos más emblemáticos para el país, el OEFA sancionó a la empresa Pluspetrol Norte S.A. con una multa que ascendía más de cinco mil UIT por causar la pérdida ecológica irrecuperable del ecosistema que conformaba la laguna Shanshococho, al haber realizado actividades de drenaje y remoción de suelos sin contar con el instrumento de gestión ambiental correspondiente. Sin embargo, más allá de la multa, el OEFA ordenó la primera y única medida correctiva de compensación de aplicación progresiva: la compensación ambiental de la laguna Shanshococho².

Desde esta fecha surgieron algunas críticas sobre la aplicación de multas, ya que el monto cobrado por concepto de multa no era directamente reinvertido para reparar los daños causados al ambiente y la salud de las personas. Sin embargo, la figura jurídica que permitía reparar los impactos ambientales negativos generados (Vera y Caicedo, 2014) al ambiente era la medida correctiva. Posteriormente, en julio de 2014 se promulgó 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), mediante la cual se indicó que en la mayoría de situaciones primero debería ordenarse una medida correctiva 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; luego, en caso de incumplimiento, se podrían ordenar las multas correspondientes.

Posteriormente, el OEFA publicó distinta normativa para detallar el procedimiento de aplicación de las medidas correctivas y de las multas por su incumplimiento. Sin embargo, recién en abril de 2016 se publicó el libro “Principales criterios resolutivos adoptados en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA”, en el cual se detalló la metodología usada para la aplicación de medidas correctivas (OEFA, abril 2016).

Al respecto, desde el 13 julio del 2014 (fecha de entrada en vigencia de la Ley 30230) hasta abril de 2016 (fecha en la que se publicó la metodología para la aplicación de

² Un mayor detalle de la misma puede encontrarse en la resolución directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI mediante la cual OEFA sancionó a Pluspetrol Norte S.A y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva de compensación ambiental.

medidas correctivas) se ordenaron aproximadamente mil doscientos veinte y siete (1227) medidas correctivas, de las cuales el 50% fue ordenado sólo a los sectores de minería y energía: el 29% pertenecen al sector de hidrocarburos y el 23%³ al sector de minería⁴. El tipo de medidas correctivas más comunes fueron las medidas de adecuación, las cuales conforman el 97% del universo de medidas ordenadas.

Durante este periodo, los datos más resaltantes en lo que respecta al sector de hidrocarburos, es que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) sólo anuló una medida correctiva, la cual es materia de análisis del presente trabajo; por su parte, en el sector de minería el TFA confirmó el 82% de las medidas apeladas.

Las cifras señaladas muestran que los sectores de minería e hidrocarburos han sido los sectores en los que se han ordenado más medidas correctivas; sin embargo, el TFA ha anulado un número muy pequeño si lo comparamos con el total de las medidas ordenadas en el sector de hidrocarburos⁵ mientras que en el sector minería el TFA confirmó un gran número de medidas apeladas. Ante esta situación, parecería que la DFSAI ordena medidas correctivas proporcionales, lo cual se sustenta en que el TFA confirma la mayoría de ellas; en este sentido, la pregunta que pretendo responder en esta investigación es si la metodología para la aplicación de las medidas correctivas del OEFA cumplió con el objetivo de que dichas medidas puedan revertir los impactos ambientales negativos que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. La hipótesis esbozada es que la aplicación de las medidas correctivas en mérito a dicha metodología no fue proporcional para lograr la finalidad de revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Para verificar la hipótesis primero debemos analizar si la metodología planteada por el OEFA cumple con el principio de proporcionalidad, para ello usaremos como base el test de proporcionalidad creado por el Tribunal Constitucional Peruano, luego de ello, analizaremos en dos resoluciones del TFA de los sectores más populares: hidrocarburos y

³ En el sector de hidrocarburos se ordenaron 351 medidas correctivas en dicho periodo y en el sector de minería se ordenaron 285 medidas correctivas en el mismo periodo.

⁴ Cabe indicar que entre los sectores de pesca, industria y electricidad se ordenó el 49% del total de las medidas correctivas.

⁵ En el sector de hidrocarburos se ordenó 285 medidas correctivas, de las cuales solo 1 fue anulada en el periodo de tiempo analizado.

minería, para determinar si dicha metodología fue correctamente aplicada por la DFSAI y el TFA.

El esquema del trabajo se desarrolla de la siguiente manera. Inicia con el marco normativo para la aplicación de las medidas correctivas, luego analizaré la metodología del OEFA sobre la base de los criterios establecidos en el test de proporcionalidad creado por el Tribunal Constitucional peruano, ello podrá determinar si las medidas fueron ordenadas proporcionales para lograr la finalidad de revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Luego de ello, analizaré dicha metodología en dos resoluciones del TFA en los sectores con mayor número de medidas correctivas ordenadas: en hidrocarburos analizaré una nulidad y en minería analizaré la confirmación de la medida.



II. MARCO NORMATIVO PARA LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

En el presente punto se presenta un breve recuento normativo sobre la obligación del administrado para la remediación ambiental cuando se ocasiona un impacto negativo al ambiente y de la facultad que el OEFA ostenta para aplicar las medidas correctivas con la finalidad de lograr la referida remediación.

II.1 La obligación de la remediación ambiental

El Numeral 22 del Artículo 2 de la Constitución Política de 1993 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: 1) el derecho a gozar de ese medio ambiente y 2) el derecho a que ese medio ambiente se preserve⁶.

La preservación del ambiente no solo vincula al Estado, sino también a todas las personas que viven en este país, por ello toda persona que realice una determinada actividad y, sobre todo, económica debe tener en cuenta el impacto que ésta puede provocar sobre su entorno⁷.

En razón del reconocimiento de esos derechos es que el ordenamiento establece una serie de mecanismos e instrumentos que permitan proteger y efectivizar el ejercicio de esos derechos. Si no existen esos instrumentos, la protección y el ejercicio del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado se encontrarían seriamente mermados.

El Artículo I de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA), 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

⁶ Al respecto, ver el párrafo 17 de la Sentencia recaída en el EXP. N.º 0048-2004-PI/TC y la Sentencia recaída en el EXP. N.º 00470-2013-PA/TC del 8 de mayo de 2013.

⁷ Al respecto, ver los párrafos 22 y 23 de la Sentencia recaída en el EXP. N.º 1752-2004-AA/TC del 20 de noviembre de 2004 y los numerales 22 a 26 de la Sentencia recaída en el EXP. N.º 00470-2013-PA/TC del 8 de mayo de 2013 (caso Regalías Mineras).

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.

Atendiendo a lo señalado, los ordenamientos jurídicos prevén un conjunto de mecanismos para dotar, en la medida de lo posible, de la máxima protección a un bien jurídico. Así, por ejemplo, se pueden establecer garantías y remedios civiles, administrativos e, incluso, hasta penales para impedir que el bien sea lesionado o, si el daño ya se produjo, ordenar una serie de medidas para reparar esa lesión. Entre las medidas que se pueden encontrar en los ordenamientos jurídicos se encuentran las preventivas, correctivas y sanciones para proteger un determinado bien jurídico (Revilla, 2011). Nuestro sistema jurídico prevé de manera general este tipo de medidas en la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, la LPAG), a través de mecanismos que buscan la “reposición de la situación alterada”⁸

Lo anterior se encuentra recogido en el principio de internalización de costos previsto en el Artículo VIII de la LGA. De acuerdo a este principio, toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

Ahora bien, una vez que se verifica que se ha configurado daño al medio ambiente o a un derecho, es necesario que la autoridad ordene una serie de medidas para revertir esa situación y evitar que ello se vuelva a producir en el futuro. Sin embargo, debe tenerse en cuenta también que la imposición de estas medidas supondrá una restricción, limitación o sacrificio en los derechos de quienes deberán soportarlas, es decir los administrado que forman parte de un procedimiento administrativo sancionador.

⁸ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada el 11 de abril de 2001.- “Artículo 232°.- Determinación de la responsabilidad 232.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con la exigencia de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado anterior, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, los que serán determinados en el proceso judicial correspondiente. (...)”

En el 2008 mediante el Decreto Legislativo N° 1013 se creó el Ministerio del Ambiente y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) encargado de la fiscalización, supervisión, control y la sanción en materia ambiental. Un año después, en el 2009 se promulgó la Ley 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley Sinefa) la cual posicionó al OEFA como el ente rector. Finalmente, dicha norma contempló la responsabilidad objetiva de los administrados por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA. Así, si la actividad de un agente económico daña un determinado bien jurídico, dicho agente debe reparar el daño ocasionado y compensar a la víctima sin que se evalúe la existencia de culpa o dolo (Gómez, 2014).

II.2 Evolución de la aplicación de las medidas correctivas en la fiscalización ambiental

La fiscalización ambiental a cargo del OEFA fue planteada desde el 2008 como un mecanismo de control a las actividades que realizan las empresas extractivas a fin de proteger los componentes ambientales y, de ser el caso, prevenir posibles conflictos socioambientales. Para ejecutar ello, el OEFA tiene dos herramientas importantes: la capacidad sancionadora, es decir la imposición de multas, y la facultad para ordenar el cumplimiento de las medidas correctivas. El concepto de medidas correctivas lo establece el artículo 22 de la Ley Sinefa, así dichas medidas tienen por finalidad revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Estas medidas debían ser ordenadas sobre la base del principio de razonabilidad y estar debidamente fundamentadas⁹.

Desde la creación del OEFA, la fiscalización se orientó principalmente a desincentivar las conductas infractoras de los administrados mediante la imposición de sanciones

⁹ Desde el 2009, la Ley de Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental establece la posibilidad que el OEFA ordene el cumplimiento de medidas correctivas en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a fin de revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que una conducta infractora de un administrado hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y/o la salud de las personas.

(Minam, 2016). Sin embargo, en marzo del 2013 se intentó dar un giro al emitirse los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sinefa¹⁰, dicha norma clasificó dichas medidas en cuatro (4) tipos: adecuación, paralización, restauración y compensación ambiental. Al respecto la mencionada norma detalló el concepto de los distintos tipos de la medida de la siguiente manera: (i) las medidas de adecuación tienen como objetivo que el administrado adapte sus actividades a estándares determinados —como a los que derivan de la normativa ambiental o instrumentos de gestión ambiental—, para así asegurar la eliminación o mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o en la salud de las personas; (ii) las medidas de paralización buscan neutralizar la actividad que genera daño ambiental, y así evitar que se continúe con la afectación del ambiente y la salud de las personas; (iii) las medidas de restauración se adoptan en aquellos casos en que los impactos ambientales son reversibles; y (iv) las medidas de compensación buscan sustituir un bien ambiental que ha sufrido impactos severos, irreversibles e imposibles de ser mitigados lo que generó que el bien sea irrecuperable.

Adicionalmente, los referidos lineamientos indicaron que para determinar el carácter de una medida correctiva se debe tener en cuenta lo siguiente: (i) el número de componentes ambientales afectados, (ii) el grado de incidencia en la calidad del ambiente, y (iii) la extensión geográfica del impacto. En este sentido, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) era la autoridad competente para dictar una o varias medidas correctivas así como establecer un plazo para su ejecución, teniendo en consideración el principio de razonabilidad. No obstante, el dictado de las medidas correctivas seguía siendo incipiente dándose prioridad a las sanciones pecuniarias, por ello desde la creación del OEFA en el 2008 hasta el 12 de julio de 2014 sólo se ordenaron 28 medidas correctivas.

El 13 de julio de 2014 entró en vigencia la Ley N° 30230 cuyo Artículo 19° señaló que a partir de su entrada en vigencia, y durante un periodo de tres (3) años, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental, de manera tal que de acreditarse la comisión de una infracción

¹⁰ Aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, publicada el 23 de marzo del 2013.

ambiental¹¹ se impondrá siempre una medida destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo determinadas excepciones consideradas en la misma norma¹².

Ahora bien, considerando el efecto social que genera la imposición de una multa, frente al dictado de una medida correctiva, debemos indicar que la promulgación de la Ley 30230 se da en un momento crítico para el sector ambiental. Esto, toda vez que en julio del 2014 ocurre un derrame de hidrocarburos en la localidad de Cuninico (Loreto) por la ruptura del Oleoducto Norperuano, a cargo de Petróleos del Perú – PETROPERÚ S.A. y, días después de ocurrido el mismo, el gobierno de Ollanta Humala promulgó la Ley N° 30230.

De esta manera, una parte de la población consideró que dicha norma impulsó el dictado de las medidas correctivas como un elemento central de la fiscalización ambiental, promovándose la conservación y remediación efectiva del ambiente (Coria, 2014; Arrasco, 2014, Gonzáles, 2014). No obstante, otra parte de la sociedad civil consideró que suprimir las multas en un primer momento mermaba la incipiente fiscalización ambiental. Dicha norma, fue criticada por diversas organizaciones y sociedad civil en

¹¹ Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

Artículo 19. Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, se establece un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.”

¹² El Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, señala que no se ordenará una medida correctiva, en caso se acredite que el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, a ello no resulte pertinente su dictado.

general, como por ejemplo las investigaciones realizadas por Convoca, un medio de comunicación escrita, en las cuales señalaban que a raíz del “paquetazo ambiental” se favoreció a 49 empresas mineras, ya que se les habría perdonado 30 millones de soles en multas no cobradas (CONVOCA, 2015). Asimismo, la ONG ambiental, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental publicó artículos en los cuales explicaba el impacto negativo que generaba dicha norma sobre la fiscalización ambiental (SPDA, 2015). Del mismo modo, la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (en conjunto con las organizaciones indígenas nacionales, lideradas por el Pacto de Unidad y la AIDSESP, y de las organizaciones civiles que participan en el Grupo de Trabajo de Pueblos Indígenas de dicha institución) interpuso una demanda de inconstitucionalidad contra la referida ley (SERVINDI, 2016).

En este contexto, el 24 de julio se publicaron las Normas Reglamentarias que Facilitan la Aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, cuyo Artículo 2° dispuso que si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, corresponderá aplicar lo siguiente:

- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la medida correctiva respectiva, de ser el caso.
- (ii) En caso se haya dictado una medida correctiva, una segunda resolución que determine el cumplimiento o incumplimiento de dicha medida.

Lo anterior se verifica en el siguiente gráfico:

Cuadro N° 1: Flujo del procedimiento administrativo sancionador ordinario en aplicación de la Ley 30230}



Fuente: OEFA (julio, 2016)

De verificarse el cumplimiento total de la medida correctiva, la segunda resolución declarará concluido el procedimiento administrativo sancionador en trámite. De lo contrario, si se verifica el incumplimiento de la medida correctiva, la segunda resolución reanudará el procedimiento administrativo sancionador quedando habilitado el OEFA a imponer la multa que corresponda, con la reducción del 50% si la multa se hubiera determinado mediante 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, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD o la norma que la sustituya.

El 24 de febrero del 2015 se publicó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA¹³, hoy derogado, el cual reguló la aplicación las medidas correctivas, el procedimiento para la interposición de multas coercitivas ante incumplimientos de medidas correctivas, la posibilidad de solicitar una prórroga excepcional o una aclaración para el cumplimiento de la misma.

Por último, en abril del 2016 el OEFA publicó los Principales criterios resolutivos adoptados en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA, una compilación desde el 2011 hasta el 2015, el cual indicó la metodología para el dictado de la medida correctiva, materia de análisis del presente trabajo. Las normas

¹³ Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo 007-2015-OEFA/CD

Artículo 2°.- Medidas administrativas

2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público 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.

2.2 Constituyen medidas administrativas las siguientes:

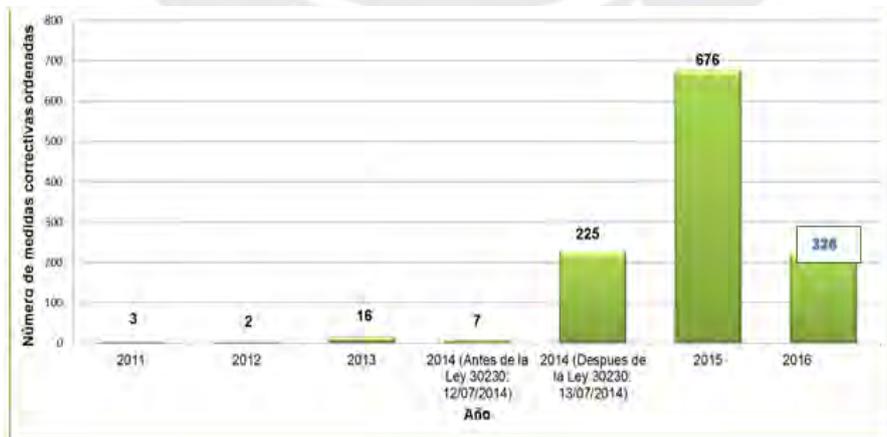
- a) Mandato de carácter particular;
- b) Medida preventiva;
- c) Requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental;
- d) Medida cautelar;
- e) Medida correctiva; y
- f) Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Cuadro N° 2: Normativa referida a la facultad para ordenar el cumplimiento de medidas correctivas por el OEFA



En este sentido, después de aproximadamente dos años de aplicación de la Ley N° 30230, esto es hasta abril de 2016, el número de las medidas correctivas ordenadas por el OEFA subió exponencialmente, así se ordenaron mil ciento veintisiete (1227) medidas correctivas en comparación de las veintiocho (28) ordenadas antes de la entrada en vigencia de la referida ley, conforme se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 3: Medidas correctivas ordenadas por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA



Fuente: OEFA (julio, 2016)

Al respecto, de las mil doscientos veinte y siete (1227) medidas correctivas, el 50% fue ordenado sólo a los sectores de minería y energía: el 29% pertenece al sector de hidrocarburos y el 23%¹⁴ al sector de minería¹⁵. El tipo de medidas correctivas más comunes fueron las medidas de adecuación, las cuales conforman el 97% del universo de medidas ordenadas. Durante este periodo, los datos más resaltantes en lo que respecta al sector de hidrocarburos, es que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) sólo anuló una medida correctiva, la cual es materia de análisis del presente trabajo; por su parte, en el sector de minería el TFA confirmó el 82% de las medidas apeladas.

Lo señalado en este acápite nos permite concluir algunos aspectos importantes para el desarrollo del siguiente punto. Primero, desde el 2009 el OEFA tiene la facultad para ordenar el cumplimiento de medidas correctivas; sin embargo, recién a partir de la publicación de la Ley 30230 en julio de 2014, el OEFA emite distinta normativa para su aplicación y el número de medidas correctivas aumenta. Segundo, a la fecha no existen lineamientos o una norma para la aplicación de dichas medidas, lo único que existe sobre el tema es una publicación del recuento de criterios internos usados por la DFSAI durante el 2011 al 2015 en los que se encuentra la metodología para ordenar medidas correctivas. Tercero, el TFA ha confirmado gran parte de las medidas correctivas ordenadas por la DFSAI. En este sentido, ¿es posible determinar que la metodología usada por el OEFA coadyuvó a que las medidas correctivas ordenadas cumplan el objetivo de revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas? Precisamente, el siguiente acápite tiene por finalidad analizar dicho punto.

III. LA RAZONABILIDAD EN EL DICTADO DE LAS MEDIDAS CORRECTIVAS

El acápite anterior nos permitió identificar el sustento normativo de la obligación del administrado para la remediación ambiental y de la facultad que el OEFA ostenta para aplicar las medidas correctivas con la finalidad de lograr la referida remediación.

¹⁴ En el sector de hidrocarburos se ordenaron 351 medidas correctivas en dicho periodo y en el sector de minería se ordenaron 285 medidas correctivas en el mismo periodo.

¹⁵ Cabe indicar que entre los sectores de pesca, industria y electricidad se ordenó el 49% del total de las medidas correctivas.

En esta línea, en el presente punto se detallará si la metodología creada por el OEFA para la aplicación de las medidas correctivas resulta proporcional para lograr que las medidas sean adecuadas 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. Para analizar ello usaremos los puntos establecidos por el Tribunal Constitucional en el test de proporcionalidad.

III.1 La metodología para la aplicación de las medidas correctivas en el OEFA

En el OEFA le corresponde a la DFSAI ordenar las medidas correctivas cuando se determine la responsabilidad administrativa en los procedimientos administrativos sancionadores. Conforme se señaló en el punto anterior, el OEFA publicó una metodología para la aplicación de las medidas correctivas, por ello en este acápite analizaremos cada uno de los pasos de la metodología para determinar si la misma es proporcional al fin que se quiere lograr.

La DFSAI señala que para ordenar las medidas correctivas previamente realizan lo siguiente: (i) la evaluación de los expedientes concluidos y en trámite del administrado a fin de identificar los hallazgos y las medidas correctivas previamente ordenadas; y, (ii) la verificación del estado actual de la unidad operativa a través de la verificación del estado de supervisiones recientes. Ambos puntos tienen por finalidad identificar el historial de la empresa respecto a una conducta infractora específica (por ejemplo se puede identificar que durante unos años consecutivos la empresa viene incurriendo en la misma infracción), asimismo se puede identificar el nivel de cumplimiento de las medidas correctivas o los avances del cumplimiento en cada empresa, evita que se le dicte la misma medida correctiva al administrado y/o que se le dicte una medida de menor lesividad cuando es un incumplimiento recurrente que amerita una medida correctiva más rigurosa.

A modo de ejemplo situémonos en una supervisión realizada a la empresa ABC en el 2015, en dicha supervisión el supervisor del OEFA observó que existía un exceso de límites máximos permisibles en un punto de descarga del administrado; para lo cual se ordenó una medida correctiva consistente en que se adecúe a los límites máximos permisibles, a través de la optimización de su sistema de tratamiento de efluentes. Sin embargo, en el ejemplo planteado ocurre que al año siguiente, en el 2016, el supervisor

vuelve a identificar la misma infracción, entonces la DFSAI diligentemente debe identificar que la medida correctiva ordenada no habría sido cumplida o que dicha medida –a pesar de que fue cumplida- no logró la finalidad buscada, por ello debe ordenarse otro tipo de medida correctiva.

Posteriormente, luego de verificar los expedientes de la misma empresa y el estado actual de la unidad operativa, la DFSAI indica que deben considerarse los criterios de razonabilidad y proporcionalidad al ordenar el cumplimiento de la medida correctiva. En este sentido, la DFSAI establece que deben analizarse los siguientes aspectos: (i) adecuación de la medida correctiva a la finalidad propuesta, este aspecto implica un análisis técnico para determinar la medida idónea para revertir el impacto ambiental negativo generado; (ii) menor lesividad, este aspecto implica que no se generen sobrecostos al administrado, debe priorizarse una medida correctiva que cumpla con la finalidad específica, para ello la DFSAI realiza un análisis comparativo de los costos de las diferentes medidas idóneas para el mismo supuesto; (iii) respeto a la libertad de decisión de la empresa, sobre este punto la DFSAI no debería modificar la política de gestión ambiental de la empresa, siempre y cuando se cumpla con la obligación ambiental; y, finalmente (iv) plazos razonables, es decir que debe otorgarse un plazo necesario para el cumplimiento de la medida correctiva, considerando el acceso a la unidad operativa, la disponibilidad de la infraestructura o materiales que sean necesarios para cumplir con la medida, entre otros(OEFA, abril 2016).

Si bien estos cuatro criterios parecerían que fueron medidas proporcionales para cumplir con la finalidad buscada en una medida correctiva ambiental, consideramos necesario analizar estos criterios bajo la lógica del test de proporcionalidad instaurada por el Tribunal Constitucional.

III.2 El test de proporcionalidad del Tribunal Constitucional

El principio que está detrás de la emisión de una medida correctiva es que ésta sea idónea, necesaria y proporcional respecto del bien que se quiere remediar y proteger. Sin perjuicio de lo anterior, a efectos de dotar de cierta previsibilidad en la actuación administrativa,

se han establecido una serie de criterios que delinearán qué aspectos tendrá en cuenta la autoridad al momento de imponer una medida correctiva.

En ese sentido, en la sentencia recaída en el Exp. 00535-2009-PA/TC, del 5 de febrero de 2009, el Tribunal Constitucional ha señalado que el principio de razonabilidad es aplicable también al ejercerse la potestad sancionadora de los órganos públicos, indicando lo siguiente:

“13. Al respecto, este Colegiado considera que el establecimiento de disposiciones sancionatorias, tanto por entidades públicas como privadas, no puede circunscribirse a una mera aplicación mecánica de las normas, sino que se debe efectuar una apreciación razonable de los hechos en cada caso concreto, tomando en cuenta los antecedentes personales y las circunstancias que llevaron a cometer la falta. El resultado de esta valoración llevará a adoptar una decisión razonable y proporcional.(...)”

Como puede apreciarse, en esta sentencia – que reitera una línea jurisprudencial del TC – establece que la autoridad administrativa no debe aplicar mecánicamente la norma a los hechos del caso, sin antes realizar un análisis del contexto del caso; los antecedentes de la persona juzgada y las circunstancias que influyeron en su conducta. Lo que se busca es que la decisión no solo sea formalmente correcta, sino también materialmente justa al resolver el caso concreto. En ese sentido, veamos el fundamento 16 de la misma sentencia:

“16. La razonabilidad es un criterio íntimamente vinculado a la justicia y está en la esencia misma del Estado constitucional de derecho. Se expresa como un mecanismo de control o interdicción de la arbitrariedad en el uso de las facultades discrecionales, exigiendo que las decisiones que se tomen en ese contexto respondan a criterios de racionalidad y que no sean arbitrarias. Como lo ha sostenido este Colegiado, esto “implica encontrar justificación lógica en los hechos, conductas y circunstancias que motivan todo acto discrecional de los poderes públicos”.

A partir de lo anterior, es claro que el principio de razonabilidad o proporcionalidad es de plena aplicación en el ámbito administrativo, y en específico, a lo que respecta al derecho administrativo sancionador. Como señala OSSA ARBELÁEZ, citado por PEDRESCHI:

“El principio de razonabilidad o proporcionalidad constituye un postulado que, en cierta medida, racionaliza la actividad sancionadora de la Administración evitando que la autoridad administrativa desborde su actuación represiva y encauzando ésta dentro de un criterio de ponderación, medida y equilibrio, como la alternativa última de entre las que menos gravosas resulten para el administrado.”¹⁶

Asimismo, indica Morón Urbina (2005) lo siguiente: “el principio de razonabilidad parece sugerir una valoración respecto del resultado del razonamiento del juzgador expresado en su decisión, mientras que el procedimiento para llegar a este resultado sería la aplicación del principio de proporcionalidad con sus tres subprincipios: de adecuación, de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación”.

El resultado de que la medida sea idónea, necesaria, proporcional y razonable respecto del objetivo deseado y los derechos en conflicto logrará una verdadera protección a los componentes ambientales afectados, reducir la discrecionalidad administrativa logrando así que la fiscalización ambiental se consolide.

III.3. ¿La metodología para la aplicación de las medidas correctivas cumple el test de proporcionalidad del Tribunal Constitucional?

a) Adecuación

El Tribunal Constitucional – TC establece como primer paso en el test el principio de adecuación, esto es, si la restricción en el derecho resulta pertinente o adecuada a la finalidad que se busca tutelar (Tribunal Constitucional, 2008). Sobre este primer punto, la metodología planteada por el OEFA sí considera el principio de adecuación planteado

¹⁶ PEDRESCHI GARCÉS, Willy. “Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador”. En: Comentarios al Procedimiento Administrativo General. Segunda Parte. Ara Editores. Lima, 2003. pp. 530

por el TC al indicar que la DFSAI debe realizar un análisis técnico y científico para la propuesta de la medida correctiva, la cual debe tener por finalidad de revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora, determinada en el procedimiento administrativo sancionador, hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

b) Necesidad

En segundo lugar, el siguiente paso consiste en analizar la medida planteada desde el punto de vista de la necesidad. El TC establece que ello implica verificar si existen medios alternativos al adoptado por la autoridad administrativa, el TC señala que debe aplicarse el análisis de *relación medio-medio*, esto es analizar el medio elegido por la autoridad administrado y los hipotéticos medios que hubiera podido adoptar para alcanzar el mismo fin y que resultasen menos lesivos (Tribunal Constitucional, 2008).

Efectivamente, dicho análisis está considerado en la metodología del OEFA al establecer que previamente se realizará un análisis de menor lesividad o necesidad de la medida adoptada, este punto analiza específicamente que la medida no genere un sobre costo a los administrados, más allá de lo estrictamente necesario para el cumplimiento de la obligación ambiental. Sumado a ello, el OEFA establece como parte de su metodología el respeto a la libertad de decisión de la empresa, lo cual consiste en que la autoridad no debe intervenir en la gestión ambiental de la empresa, siempre y cuando se cumpla con la finalidad propuesta, es decir las vías para cumplir con la medida correctiva pueden ser adoptadas por la empresa. Asimismo, dicha metodología considera el otorgamiento de plazos razonables con la medida correctiva, lo cual va acorde con la necesidad del medio elegido para lograr la finalidad.

Si bien en el punto anterior la medida técnica muchas veces es planteada por los ingenieros, biólogos, geográficos, entre otros que forman parte del OEFA, en este punto la medida es planteada por ellos de manera conjunta con el equipo de economistas de dicha institución. Ello permite analizar los costos y sobre costos que una medida correctiva pueda implicar para el administrado. Cabe indicar que para lograr un mismo

pueden ejecutarse distintas acciones, como por ejemplo realizar pequeños cambios a una planta de tratamiento de efluentes o instalar una nueva planta.

c) Proporcionalidad

Finalmente, siempre que la medida haya superado con éxito los pasos previos, el TC indica que debe procederse con el análisis de la ponderación entre principios constitucionales en conflicto, así en este punto se contrastan los grados de afectación a los derechos contrapuestos (derecho a la libertad de empresa y el derecho a un medio ambiente sano). El TC cataloga la valoración de las intensidades como grave, medio o leve (Tribunal Constitucional, 2005) a ambos derechos.

Sobre este punto, considero que el análisis se realiza caso por caso; sin embargo, la metodología sí realiza dicho análisis cuando analiza la necesidad de la medida, puesto que realiza cálculos económicos para determinar que con una leve intervención en el ámbito del derecho a la libertad de empresa se logra un grado de satisfacción elevado a favor del derecho al medio ambiente.

Por lo señalado, la metodología planteada por el OEFA: adecuación al objetivo propuesto, menor lesividad, respeto a la libre decisión de la empresa y plazos razonables para lograr el fin establecido, se encuentran acordes con los criterios establecidos en el test de proporcionalidad del TC: idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

IV. Análisis de las resoluciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental-TFA para determinar si la metodología para la aplicación de las medidas correctivas del OEFA cumple con el criterio de razonabilidad

Una vez establecido en nuestro análisis que la metodología planteada por el OEFA cumple con los criterios establecidos en el test de proporcionalidad del TC, corresponde que en el presente punto analicemos dos resoluciones del TFA cuyo pronunciamiento declaró la nulidad y confirmación de las medidas correctivas ordenadas por la DFSAI.

De esta manera, analizaremos si ambas medidas correctivas se ordenaron conforme al principio de razonabilidad constituido sobre la base de la adecuación al objetivo

propuesto, menor lesividad, respeto a la libre decisión de la empresa y plazos razonables para lograr el fin establecido.

Las dos medidas correctivas materia de análisis corresponden a los sectores de hidrocarburos líquidos y minería. Dichas medidas fueron ordenadas después de la vigencia de la Ley 30230 a los siguientes administrados: Pluspetrol Norte S.A. y GoldFields Perú S.A.

IV.1. Análisis de la medida correctiva consistente en que Pluspetrol Norte S.A. acredite que el cierre y abandono del relleno sanitario se realizó, de acuerdo a un instrumento aprobado por la autoridad competente.

En este acápite analizaremos la resolución N^o 008-2015-OEFA/TFA-SEE del Tribunal de Fiscalización Ambiental que declaró la nulidad de la medida correctiva propuesta por la DFSAI. Para ello, primero detallaremos las razones de selección de esta resolución, los datos generales del caso, luego la sumilla del mismo y finalmente el análisis de la resolución para determinar si la medida correctiva cumplió con el criterio de razonabilidad.

a) Criterios de selección

La elección de la resolución materia de análisis estuvo basado en determinados criterios, entre los cuales se encuentra que la unidad ambiental del lote 8 operada por Pluspetrol Norte S.A. es una de las unidades ambientales a las que más medidas correctivas se le ordenó, 24 medidas correctivas durante los años de vigencia de la Ley 30230. Asimismo, la medida correctiva fue la primera ordenada en el sector hidrocarburos y pertenece al sector mayoritario de las medidas correctivas de adecuación. Finalmente, el subtipo de la medida correctiva pertenece a las medidas orientadas con la finalidad de acreditar que una determinada conducta se ejecutó.¹⁷

¹⁷ Si bien los tipos de medidas correctivas establecidos en los Lineamientos son cuatro: adecuación, remediación, paralización y compensación, durante el transcurso de los 3 años de la vigencia de la Ley 30230 las aproximadamente 1500 medidas correctivas se dividieron en lo que, en esta investigación, podríamos calificar como siete (7) subtipos: acreditación de acciones ejecutadas, capacitación, implementación de sistemas, infraestructura, mantenimiento, monitoreos, otros. Lo anterior hemos podido evidenciarlo de la sistematización de resoluciones directorales escogidas aleatoriamente.

b) Datos generales

Expediente:	171-2014-OEFA/DFSAI/PAS
Fecha de supervisión:	Del 21 al 24 de octubre del 2011
Resolución directoral:	499-2014-OEGA/DFSAI del 26 de agosto del 2014
Resolución del TFA:	008-2015-OEFA/TFA-SEE del 24 de febrero del 2015 El TFA declaró la nulidad.
Administrado:	Pluspetrol Norte S.A.
Unidad ambiental:	Lote 8
Conducta infractora:	En el Yacimiento Corrientes no cumplió con implementar las instalaciones mínimas para un relleno sanitario al no contar con canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial ni con la barrera sanitaria.
Normativa incumplida:	Artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM
Medida correctiva:	Acreditar que el cierre y abandono del relleno sanitario se realizó, de acuerdo a un instrumento aprobado por la autoridad competente.
Plazo para cumplir con la medida correctiva:	10 días hábiles contados a partir de la notificación de la presente resolución.

c) Sumilla

En el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Pluspetrol Norte S.A. la DFSAI determinó que el administrado no cumplió con implementar las instalaciones mínimas para un relleno sanitario al no contar con canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial ni con la barrera sanitaria en el Yacimiento Corrientes, conforme lo establece el artículo 85° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos. De esta manera, a efectos de verificar la subsanación de la conducta infractora consistente y determinar la procedencia de las medidas correctivas, la DFSAI

indica que solicitó información a la Dirección de Supervisión sobre el estado actual (a la fecha de emisión de la referida resolución) del relleno sanitario.

Sobre el particular, la Dirección de Supervisión indicó que realizó distintas supervisiones posteriores al Lote 8, específicamente en el Yacimiento Corrientes. Mediante la visita de supervisión efectuada el 23 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión advirtió que el relleno sanitario en cuestión ya no se encontraba operando, toda vez que en dicha supervisión se observó que las celdas se encuentran totalmente cerradas y la empresa está construyendo un nuevo relleno sanitario.

En este sentido, la DFSAI consideró la aplicación de una medida de adecuación ambiental con la finalidad de que Pluspetrol Norte acredite que el relleno sanitario detectado durante la visita de supervisión realizada del 21 al 24 de octubre de 2011 se cerró de acuerdo a un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

Al respecto, Pluspetrol Norte apeló la referida medida correctiva indicando lo siguiente:

- (i) No se ha realizado el abandono definitivo del relleno sanitario del Yacimiento Corrientes sino únicamente un cierre operativo, y
- (ii) El plazo otorgado por el OEFA para presentar un instrumento ambiental aprobado no es proporcional con la medida correctiva impuesta.

Al respecto, el TFA resolvió declarando la nulidad de la referida medida correctiva por los siguientes motivos:

- (i) La medida correctiva ordenada no revierte o disminuye los efectos de la conducta infractora, y
- (ii) No existe documento alguno en el expediente que verifique la observación detectada en la supervisión realizada el 23 de abril de 2014 por la Dirección de Supervisión, por lo que no se acreditó que efectivamente el relleno sanitario haya sido cerrado.

d) Análisis

c.1.) Adecuación de la medida correctiva a la finalidad propuesta

Como primer punto de análisis se observa que el primer argumento esgrimido por Pluspetrol Norte cuestiona la veracidad de lo señalado por la DFSAI respecto a si el relleno sanitario ubicado en el Yacimiento Corrientes se encontraba cerrado totalmente.

El cierre definitivo de este relleno sanitario implicaría necesariamente que el administrado construya otro o realice alguna gestión interna para disponer de todos los residuos sólidos generados como parte de su actividad hidrocarburífera. En este sentido, la resolución directoral que determina el incumplimiento de Pluspetrol Norte no indica que la consulta a la Dirección de Supervisión se haya realizado, tampoco acredita que dicha dirección respondió indicando que el 23 de abril de 2014 el relleno sanitario estuvo cerrado, no indica si el supuesto cierre fue momentáneo o de manera definitiva y tampoco existe certeza de que un nuevo relleno sanitario se haya construido.

Entonces, no se conocía la situación del relleno sanitario al momento de emitir la resolución directoral, por lo que la medida correctiva propuso sobre una situación incierta respecto al relleno y los posibles impactos negativos generados por dicha infraestructura. En este sentido, al no existir certeza de la situación del relleno sanitario en el Yacimiento Corrientes no es posible ordenar que Pluspetrol Norte S.A. acredite que el cierre y abandono del relleno sanitario se realizó de acuerdo a un instrumento aprobado por la autoridad competente.

Como segundo punto de análisis, se observa una discordancia entre la conducta infractora y la medida correctiva:

Cuadro N° 3: Conducta infractora y medida correctiva ordenada a Pluspetrol Norte S.A.

Conducta infractora	Medida correctiva
En el Yacimiento Corrientes <u>no cumplió con implementar las instalaciones</u>	Pluspetrol Norte S.A. <u>acredite que el cierre y abandono del relleno sanitario se</u>

<p><u>mínimas para un relleno sanitario</u> al no contar con canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial ni con la barrera sanitaria.</p>	<p><u>realizó</u>, de acuerdo a un instrumento aprobado por la autoridad competente.</p>
---	--

Fuente: Resolución Directoral N° 499-2014-OEGA/DFSAI

La conducta imputada a Pluspetrol Norte se sustenta en que no cumplió con las instalaciones mínimas que todo relleno sanitario debe contar, es decir que sin estas instalaciones mínimas es posible que el contenido del relleno genere impactos ambientales negativos en los componentes ambientales como el aire, suelo y agua aledaños al mismo.

A modo de ejemplo, las instalaciones mínimas en un relleno sanitario son implementar canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial, contar con una barrera sanitaria, pozos para el monitoreo del agua subterránea a menos que la autoridad competente no lo indique, teniendo a vista el sustento técnico, sistemas de monitoreo y control de gases y lixiviados, señalización y letreros de información, entre otros. Al depositarse los residuos en los rellenos, éstos comienzan a descomponerse mediante una serie de procesos químicos complejos. Los productos principales de la descomposición son los líquidos lixiviados y los gases. Tanto los líquidos como los gases pueden afectar la salud de las poblaciones de los alrededores. Los impactos ambientales y sobre la salud que pueden generar estos rellenos mal acondicionados pueden ser los siguientes: si el compuesto almacenado tiene benceno, cloroformo, metales como arsénico, cadmio, plomo, entre otros puede generar efectos cancerígenos sobre el sistema cardiovascular, riñón, cerebro, entre otros.¹⁸

En este sentido, la finalidad de una medida correctiva consiste en restituir, reparar, restaurar o devolver las cosas al estado anterior a la comisión de la infracción, por ello una medida correctiva debe estar relacionada directamente con los impactos ambientales negativos que pudo generar la infracción determinada en un procedimiento administrativo sancionador. Sin embargo, conforme se evidencia en el cuadro N° 3, la medida correctiva

¹⁸ GREENPEACE (2008). RESUMEN DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES Y SOBRE LA SALUD DE LOS RELLENOS SANITARIOS. Argentina.
 Disponible en: <http://www.greenpeace.org/argentina/Global/argentina/report/2009/9/resumen-de-los-impactos-ambien-2.pdf>

estuvo dirigida a la certificación del cierre del relleno sanitario, una situación que presuntamente se evidenció en el 2014, es decir 3 años después del hecho detectado que originó el procedimiento sancionador.

En este punto analizaremos dicha medida correctiva considerando el supuesto en el que efectivamente el relleno se cerró en el 2014. Conforme lo indica la metodología del OEFA, la medida correctiva debe ordenarse considerando la situación vigente al momento de ser emitida. Esto cobra relevancia puesto que en un procedimiento sancionador las medidas correctivas deben ser proporcionales a los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar, en este caso el derecho al medio ambiente.¹⁹

En este sentido, si hubiese existido una comunicación efectiva entre la Dirección de Supervisión y la DFSAI existirán los medios probatorios que acrediten el cierre del relleno sanitario y esto obligaría a la DFSAI a ordenar una medida correctiva sobre el nuevo escenario. Entonces, ¿qué medidas correctivas podría haber ordenado la DFSAI para revertir los impactos negativos generados por no contar con las instalaciones mínimas de un relleno sanitario cuando este se encuentra totalmente cerrado?

Posibles medidas correctivas ordenadas por la DFSAI

Primero, no cabe la posibilidad de exigir que el administrado implemente las instalaciones mínimas, ya que dicho relleno no se encuentra en operación.

Segundo, podría ordenar que acredite que al momento del cierre del relleno Pluspetrol Norte revertió los impactos generados por la falta de instalaciones mínimas, tales como estudios o monitoreos de suelo que acrediten que el área está apta para realizar cualquier tipo de actividades. Esto podría complementarse con una supervisión posterior en la que se tomen muestra de suelos y agua para determinar que efectivamente el área se encuentre limpia.

¹⁹ **Artículo 249. -Determinación de la responsabilidad**

249.1 (...). Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

Tercero, ordenar que Pluspetrol Norte acredite que el cierre se realizó conforme a un instrumento de gestión ambiental, esta correctiva es la que se ordenó al administrado, únicamente implica que el cierre de dicho relleno contaba con la certificación ambiental obligatoria en las que se consideró las medidas preventivas, de mitigación y de compensación para dicho fin. Es decir, esta medida correctiva no podría acreditar que las actividades ejecutadas no generaron impactos ambientales negativos durante o después del cierre. En este sentido, volvemos a la segunda propuesta de medida correctiva, en la cual considero que la medida correctiva más adecuada hubiera sido que Pluspetrol Norte acredite que revertió los impactos generados por la falta de instalaciones mínimas al momento de realizar el cierre del relleno sanitario.

Finalmente, la medida correctiva que proponemos en la presente investigación sería una de remediación de la zona afectada, es decir no sería una medida de adecuación, ya que esta no tiene por finalidad revertir los impactos ambientales negativos generados. Por ello, estamos de acuerdo con la nulidad de la Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental en este extremo.

c.2) Menor lesividad o necesidad de la medida adoptada

La menor lesividad o necesidad de la medida adoptada consiste en no generar sobrecostos a los administrados más allá de lo estrictamente necesario para el cumplimiento de la obligación ambiental.

La medida correctiva ordenada consiste en que Pluspetrol Norte presente el instrumento de gestión de cierre del relleno sanitario. Sin embargo, en el plano no municipal, como es el caso de Pluspetrol Norte, las disposiciones de manejo de residuos sólidos se encuentran dentro del instrumento de gestión ambiental referido a las actividades de hidrocarburos, es decir, el Estudio de Impacto Ambiental para la perforación de 18 pozos de Desarrollo y Construcción de Facilidades de Producción, ubicados en los distritos de Trompeteros, Urarinas y Tigre de la provincia y departamento de Loreto, aprobado mediante Resolución Directoral N° 531-2007-MEM/AAE por el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, el EIA de Pluspetrol Norte) ; o, en el plan de cierre de la actividad, el cual se presenta de manera separada al EIA de Pluspetrol Norte, según el Reglamento de

Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos del 2006 (vigente al momento de comisión de la infracción).

Si las actividades se encontraban dentro del EIA, entonces la medida correctiva carece de sentido, ya que la autoridad fiscalizadora cuenta con el referido instrumento. De esta manera, la DFSAI debió sustentar que las acciones para el cierre de dicha actividad no se encuentran en el EIA de Pluspetrol Norte, por lo que sería necesario que Pluspetrol Norte presente el plan de cierre para dicha infraestructura, aprobado por la autoridad competente.

En este sentido, si Pluspetrol Norte no cerró el relleno sanitario conforme a un instrumento de gestión ambiental, la medida correctiva implicaría que elabore dicho instrumento y lo presente a la autoridad competente. No obstante, los instrumentos de gestión ambiental como el EIA tienen una finalidad preventiva, por lo que solicitar un instrumento de cierre cuando ya se cerró la infraestructura calzaría como un instrumento de corrección, el cual no se encontraba regulado en la normativa del año en el que se emitió dicha resolución directoral. Esta situación generaría que Pluspetrol Norte nunca pueda cumplir con la correctiva, lo cual genera multas coercitivas y un desmedro a la economía de la empresa.

c.3) Respeto a la libertad de decisión de la empresa

En este caso no corresponde analizar la libertad de decisión de la empresa. Conforme hemos analizado en los puntos anteriores, la medida correctiva debió consistir en una remediación de la zona afectada, en la cual el administrado podría haber elegido la mejor forma de remediación para dicha zona. A modo de ejemplo, existen distintos tipos de remediación dependiendo del componente, contaminante y la extensión del área afectada, en el caso del derrame de petróleo en la localidad de Cuninico se usó el método del EKO GRID el cual consistía en romper las moléculas de hidrocarburo a través de ondas electromagnéticas²⁰.

c.4) Plazos razonables

²⁰ El detalle de la aplicación del EKO GRID en el caso del derrame de crudo en la localidad de Cuninico se encuentra en la Resolución Directoral N° 844-2015-OEFA/DFSAI

Una medida correctiva debe ordenarse considerando que su ejecución se realice en un plazo razonable para tal fin.

Al respecto, Pluspetrol Norte alega que el plazo otorgado por el OEFA para presentar un instrumento ambiental aprobado no es proporcional con la medida correctiva impuesta. Este argumento demostraría que en el EIA de Pluspetrol Norte no se encuentran las disposiciones referidas al cierre del relleno sanitario, por lo que la empresa debió contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado para realizar dicho cierre.

De esta manera, el plazo otorgado por el OEFA no era para elaborar un plan de cierre o ejecutarlo o monitorearlo, sino sólo para presentar el plan de cierre que el administrado debió tener en caso el relleno sanitario estuviese cerrado. Por lo que el plazo de 10 días resulta razonable para presentar exclusivamente el plan de cierre, no para ejecutarlo.

e) Conclusiones

Por lo expuesto, considero que la medida correctiva ordenada por la DFSAI consistente en que Pluspetrol Norte S.A. acredite que el cierre y abandono del relleno sanitario se realizó, de acuerdo a un instrumento aprobado por la autoridad competente, no cumple con los criterios de adecuación al objetivo propuesto ni el de menor lesividad.

IV.2. Análisis de la medida correctiva consistente en que Gold Fields La Cima S.A. implemente un área debidamente impermeabilizada para la disposición temporal de los lodos recuperados en el taller de lavado de camiones.

En este acápite analizaremos la resolución N° 021-2015-OEFA/TFA-SEE del Tribunal de Fiscalización Ambiental que declaró la nulidad de la medida correctiva propuesta por la DFSAI. Para ello, primero detallaremos los criterios de selección, los datos generales del caso, luego la sumilla del mismo y finalmente el análisis de la resolución para determinar si la medida correctiva cumplió con el criterio de razonabilidad.

a) Criterios de selección

La elección de la resolución materia de análisis estuvo basado en determinados criterios, entre los cuales se encuentra que la unidad ambiental de Cerro Corona operada por Gold

Fields La Cima S.A.A. es una de las unidades ambientales a las que más medidas correctivas se le ordenó, 5 medidas correctivas durante los años de vigencia de la Ley 30230. Asimismo, la medida correctiva fue una de las primeras ordenadas en el sector minería y pertenece al sector mayoritario de las medidas correctivas de adecuación. Finalmente, el subtipo de la medida correctiva pertenece a las medidas orientadas a la implementación de infraestructura para revertir el impacto ambiental negativo generado.

b) Datos generales

Expediente:	111-2013-OEFA/DFSAI/PAS
Fecha de supervisión:	Del 24 al 28 de octubre del 2011
Resolución directoral:	654-2014-OEGA/DFSAI del 3 de noviembre del 2014
Resolución del TFA:	021-2015-OEFA/TFA-SEM del 32 de marzo del 2015 El TFA confirmó la medida correctiva.
Administrado:	Gold Fields La Cima S.A
Unidad ambiental:	Cerro Corona
Conducta infractora:	No adoptó las medidas necesarias para evitar o impedir la disposición de los lodos de lavado de camiones sobre terreno sin impermeabilización, en el taller de lavado de camiones (punto 763,158 E - 9'252,550 N).
Normativa incumplida:	Artículo 5 del Reglamento de Protección Ambiental de Actividades Minero-Metalúrgicas aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM
Medida correctiva:	Implementar un área debidamente impermeabilizada para la disposición temporal de los lodos recuperados en el taller de lavado de camiones.
Plazo para cumplir con la medida correctiva:	60 días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución.
Plazo para presentar la información que acredita el	Presentar un informe técnico donde consten las acciones adoptadas por Gold Fields La Cima S.A. para implementar un área debidamente impermeabilizada para la disposición temporal de los lodos recuperados en el taller de lavado de

cumplimiento de la medida correctiva:	camiones, así como las fotografías y/o videos que evidencien la forma y ubicación de dicha implementación en un plazo cinco (5) días hábiles de cumplida la medida correctiva.
---------------------------------------	--

c) Sumilla

En el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Gold Fields La Cima S.A la DFSAI determinó que el administrado no cumplió con adoptar las medidas necesarias para evitar o impedir la disposición de los lodos de lavado de camiones sobre terreno sin impermeabilización, en el taller de lavado de camiones (punto 763,158 E - 9°252,550 N), conforme lo establece el artículo 5 del Reglamento de Protección Ambiental de Actividades Minero-Metalúrgicas aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-93-EM- Los argumentos de la DFSAI se sustentaron en lo siguiente:

- El artículo 5° de la referida norma tiene por objetivo prevenir impactos negativos y asegurar la protección de la salud y el ambiente, no exige que se acredite el daño, sino que obliga al administrado a ejecutar medidas preventivas para evitar la posible afectación.
- Los lodos de lavado provienen de camiones usados para el traslado de minerales, desmontes, hidrocarburos y otros insumos usados en la unidad minera. De esta manera, dada la peligrosidad de los lodos no debieron ser dispuestos sobre un terreno sin impermeabilizar, sino ser trasladados hacia un área de almacenamiento de residuos peligrosos, conforme lo establecía su instrumento de gestión ambiental.

Fotografía N° 1: Lodos dispuestos fuera de la losa impermeabilizada durante la supervisión ambiental



Fotografía N° 3: Lodos dispuestos fuera de la losa de impermeabilización Taller de lavado de camiones de la zona Arpón, contaminando el sitio directamente., Recomendación N° 1 de la Unidad Minera Cerro Corona 2011

Fuente: Resolución Directoral N° 654-2014-OEGA/DFSAI

De esta manera, a efectos de verificar la subsanación de la conducta infractora consistente y determinar la procedencia de las medidas correctivas, la DFSAI indicó que la empresa procedió a disponer los lodos provenientes del taller del lavado de camiones mediante una EPS-RS. No obstante, la DFSAI se pronuncia indicando que la subsanación de la conducta no exime la responsabilidad administrativa por los hechos detectados.

En este sentido, la DFSAI consideró la aplicación de una medida de adecuación ambiental con la finalidad de que Gold Fields La Cima S.A implemente un área debidamente impermeabilizada para la disposición temporal de los lodos recuperados en el taller de lavado de camiones.

Al respecto, Gold Fields La Cima S.A apeló la referida medida correctiva indicando lo siguiente:

- (iii) La observación determinada durante la supervisión ambiental fue que la empresa no dispuso los lodos de lavado de camiones a través de una empresa prestadora de servicios-residuos sólidos. En este sentido, si bien estos lodos fueron dispuestos sobre suelo sin impermeabilizar, la medida a la que se hizo referencia durante la supervisión fue que los lodos se dispongan a través de una EPS-RS.

- (iv) Las medidas exigibles para evitar o impedir que las actividades generen impactos negativos en el ambiente se encuentran contenidas en el instrumento de gestión ambiental y en las normas. Sin embargo, ni en el instrumento de gestión ambiental ni en alguna norma existe la obligación de impermeabilizar las áreas de lavado de camiones.

El TFA resolvió confirmando la infracción cometida por Gold Fields La Cima S.A., por lo que de manera indirecta se confirma la medida correctiva.

d) Análisis

c.1.) Adecuación de la medida correctiva a la finalidad propuesta

Como primer punto de análisis debemos analizar si la conducta infractora fue subsanada o no y, en caso no fuera subsanada, entonces ameritaba ordenar una medida correctiva.

En el presente caso, GoldFields indica que recogió los lodos provenientes de los camiones a través de una EPS-RS. Sin embargo, la DFSAI no analiza los medios probatorios presentados por la empresa para determinar que la conducta infractora se encuentra subsanada. La DFSAI sólo se centra en determinar que la subsanación no exime la responsabilidad administrativa de GoldFields por la infracción, pero tampoco sustenta por qué ordena dicha medida correctiva. Del mismo modo, el TFA no se pronuncia sobre la pertinencia de analizar dicho medio probatorio y procedencia de la medida correctiva, solo se centra en que la infracción es correcta y por lo tanto la medida correctiva también.

De lo señalado se evidencia que existieron medios probatorios referidos al recojo de los lodos a través de una EPS-RS que debieron ser analizados por la DFSAI o el TFA para determinar la subsanación de la conducta. Sin perjuicio de ello seguiremos analizando la medida correctiva considerando que la DFSAI hubiera determinado que los lodos ya fueron recogidos.

Como segundo punto de análisis debemos analizar si la conducta infractora está relacionada a la medida correctiva.

Los hechos fácticos del caso consistieron en que el administrado dispuso lodos de lavado en un suelo sin impermeabilizar lo cual podría generar impactos negativos sobre el componente suelo y/o agua, de ser el caso. Por ello, la medida correctiva debía dirigirse a que se recojan dichos lodos y se limpie el área. No obstante, conforme lo señalado en el párrafo anterior, pareciera que la DFSAI da por seguro que los lodos ya fueron levantados por lo que la medida correctiva no estuvo dirigida a dicho fin.

En este punto corresponde indicar lo alegado por Gold Fields cuando señala que las medidas exigibles para evitar o impedir que las actividades generen impactos negativos en el ambiente se encuentran contenidas en el instrumento de gestión ambiental y en las nomas. De esta manera, el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Cerro Corona, aprobado por Resolución Directoral N° 514-2005-MEM/AAM del 2 de diciembre de 2005 (en adelante, el EIA de Cerro Corona) indicaba que los sólidos que se puedan acumular en el lavado de camiones -entre los cuales puede entenderse que se encuentran los lodos- serán almacenados en cilindros cerrados y rotulados y se enviarán a un lugar destinado para el almacenamiento de residuos peligrosos, conforme se muestra a continuación:

4.15.6 Aguas de lavado proveniente de tareas de mantenimiento
El agua de lavado de camionetas, camiones y maquinaria pesada se enviará a trampas de sedimentos y de aceites flotantes y grasas. El agua será luego conducida hacia el depósito de relaves. Los sólidos acumulados en estas trampas se removerán periódicamente, se colocarán en cilindros cerrados y rotulados y se enviarán al lugar designado para el almacenamiento de residuos peligrosos. (...). Todos los recipientes que contengan residuos contaminados serán enviados a la instalación de almacenamiento temporal de residuos peligrosos."

(Subrayado agregado)

En esta línea, el EIA de Cerro Corona establecía la secuencia que debían tener los sólidos recolectados durante el lavado de camiones disponiendo finalmente en un lugar destinado para el almacenamiento de residuos peligrosos, es decir su propio lugar de disposición y posterior envío a una EPS-RS, por lo que el administrado no habría cumplido con dicha secuencia, al disponer los lodos en un lugar distinto a lo señalado en su EIA. Por tanto, lo ideal hubiera sido que la DFSAI orden que el administrado se adecúe a la secuencia establecida en su instrumento de gestión ambiental.

No obstante ello, la DFSAI ordena una medida correctiva totalmente distinta consistente en implementar un área debidamente impermeabilizada para la disposición temporal de los lodos recuperados en el taller de lavado de camiones. Al respecto, dicha medida

correctiva va en contra de lo que indica el EIA de Cerro Corona cuando dicho instrumento ya estableció las medidas que el administrado debe aplicar para gestionar dichos residuos. A modo de ejemplo, cuando la DFSAI indica que se implemente un área impermeabilizada para la disposición temporal va en contra de que estos lodos se almacenen en cilindros cerrados y rotulados conforme lo indica el EIA. Entonces, el administrado entraría en una disyuntiva de almacenar los lodos en cilindros, conforme lo aprobó la autoridad certificadora competente o en construir un área impermeabilizada para que disponga los lodos en dicha zona, conforme lo indica la autoridad fiscalizadora.

Al respecto, los lodos de lavado contienen un porcentaje de sustancias líquidas que pueden atravesar el área donde se detectaron los lodos y puede generar riesgo para el suelo y aguas subterráneas por infiltración. En este sentido, ¿qué lugar sería más seguro para disponer temporalmente los lodos? Una zona impermeabilizada –cuya ubicación, material y capacidad de almacenamiento no están determinadas- o unos cilindros –cuyo nivel de peligrosidad y seguridad fueron determinados y evaluados por la autoridad certificador- la respuesta debe considerar criterios técnicos, pero desde un punto de vista legal, la DFSAI estaría ejerciendo competencias certificadoras al modificar lo dispuesto en el EIA Cerro Corona al variar la forma de almacenamiento de los lodos.

Sumado a lo señalado, si nos encontramos en el supuesto de que los lodos fueron recogidos mediante una EPS-RS, entonces la medida correctiva pudo dirigirse a verificar que la zona donde se dispusieron estos lodos se encontraban libres de contaminantes. Esto cobra importancia, puesto que en el numeral 76 de la resolución del TFA se indica que el informe de ensayo con los resultados de la presencia de hidrocarburos en los lodos recogidos por el administrado no corresponde a los lodos identificados durante la supervisión. Es decir, el administrado nunca presentó algún medio probatorio que demuestre que la zona donde se ubicaron dichos lodos se encuentre libre de metales, hidrocarburos o cualquier tipo de contaminante.

Por lo tanto, la medida correctiva pudo referirse a acreditar la limpieza de la zona a través de informes de ensayo que muestren determinados metales, hidrocarburos o cualquier agente que la DFSAI considere. De esta manera, la medida correctiva no cumpliría con el criterio de adecuación.

c.2) Menor lesividad o necesidad de la medida adoptada

La medida correctiva ordenada a Gold Fields no consideró que existía un procedimiento en el EIA Cerro Corona para gestionar los lodos de lavado de camiones, por lo que ordenar que el administrado construya una zona impermeabilizada –mediante una geomembrana o mediante material como cemento- involucra una inversión sin mayor sustento, puesto que la autoridad certificadora ya estableció que la medida idónea para gestionar dichos residuos era a través del almacenamiento en cilindros.

c.3) Respeto a la libertad de decisión de la empresa

En este caso no se aplicaría la libertad de decisión de la empresa, ya que el EIA Cerro Corona establece la forma de gestionar residuos sólidos. Sin embargo, en caso este instrumento de gestión ambiental no hubiera indicado algún procedimiento para el mismo, considero que existen otras vías alternativas a la impermeabilización para poder disponer los lodos de lavado de camiones.

En este sentido, conforme se observa en la fotografía la cantidad de dichos lodos no es descomunal; sin embargo, la Dirección de Supervisión debió establecer un cálculo aproximado para así poder sustentar qué forma de almacenamiento era la más adecuada, considerando la cantidad y la periodicidad con la que se generan dichos lodos.

c.4) Plazos razonables

El plazo otorgado para ejecutar la medida correctiva, es decir construir el área impermeabilizada, fue de 60 días. Sin embargo, la DFSAI no sustenta dicho plazo, a mi parecer debió indicar los criterios analizados, como, por ejemplo, estudios o proformas de acciones relacionadas a la construcción de áreas impermeabilizadas, los materiales necesarios para su construcción, los permisos y/o autorizaciones que pueda implicar la construcción de una zona impermeabilizada.

e) Conclusiones

Por lo expuesto, considero que la medida correctiva ordenada por la DFSAI consistente en que Gold Fields La Cima S.A. implemente un área debidamente impermeabilizada para la disposición temporal de los lodos recuperados en el taller de lavado de camiones, no cumple con los criterios de adecuación al objetivo propuesto, menor lesividad y plazos razonables.

V. Conclusiones

El OEFA como la autoridad de fiscalización ambiental en los sectores de hidrocarburos y minería tiene la facultad de la imposición de multas y de ordenar el cumplimiento de medidas correctivas para revertir el impacto ambiental negativo generado sobre componentes ambientales. Sin embargo, la entrada en vigencia de la Ley 30230 desde julio de 2014 impulsó exponencialmente la imposición de medidas correctivas ambientales y el TFA confirmó un gran número de las mismas. En este contexto, la interrogante de la investigación fue determinar si la metodología para la aplicación de las medidas correctivas lograba la finalidad de revertir los impactos ambientales negativos generados, motivo por el cual el TFA habría confirmado las medidas. Para determinar ello analizamos que los criterios establecidos en la metodología del OEFA: (i) adecuación de la medida correctiva a la finalidad propuesta, (ii) menor lesividad, (iii) respeto a la libertad de decisión de la empresa, y, (iv) plazos razonables, cumplieran con los pasos establecidos en el test de proporcionalidad del TC: adecuación, necesidad y proporcionalidad.

Luego de verificar ello, decidimos probar dicha metodología en dos resoluciones del TFA sobre minería y energía, a fin de verificar si el TFA efectivamente analizó cada uno de los puntos establecidos en la referida metodología. La primera resolución analizada correspondió al sector de hidrocarburos, en la cual evidenciamos que la misma no cumplía con la adecuación a la finalidad de revertir el impacto ambiental negativo, por lo que concordamos con lo resuelto por el TFA al declarar la nulidad. En esta misma línea, la segunda resolución analizada correspondía al sector minero en la cual nuevamente la

medida no resultó adecuada a la luz del test de proporcionalidad establecida por el TC. De esta manera, consideramos que el TFA debió declarar la nulidad de la misma.

Finalmente, el análisis realizado confirma nuestra hipótesis propuesta, ya que ambas resoluciones demuestran que la metodología planteada por el OEFA cumple con los criterios de proporcionalidad establecidos por el TC; sin embargo, consideramos que la DFSAI y el TFA no analizaron correctamente que las medidas correctivas ordenadas cumplieran con la finalidad de revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

V. Bibliografía

- Tribunal Constitucional
2009 Expediente 00535-2009-PA/TC. Sentencia del 5 de febrero 2009.
- Coria, Carlos
2014 *¿Flexibilización del poder punitivo del OEFA?* En: IUS 360°. Disponible en: <http://www.ius360.com/publico/penal/flexibilizacion-del-poder-punitivo-del-oeфа/> Consulta: 10 de abril del 2016
- Zuñiga, Humberto
2013 *Reglas generales para el ejercicio de la potestad sancionadora. En: El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental.* Disponible en: <http://bibliotecavirtual.minam.gob.pe/biam/bitstream/handle/minam/1564/BIV01342.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Consulta: 10 de abril del 2016
- Cuadra, Mauricio y Jerry Espinoza
2013 *Medidas correctivas de restauración y compensación.* En: El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.minam.gob.pe/biam/bitstream/handle/minam/1564/BIV01342.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Consulta: 10 de abril del 2016
- Gonzales, Jazmin, Carol Mora, Isabel Calle y otros
2014 *Ley N° 30230: Efectos para la institucionalidad ambiental y la tenencia de la tierra en Perú.* En: Brief info, No. 102, noviembre. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/0B0SYEICpSq8YT2o5YldtclFLck0> Consulta el 10/04/2016
- Arrasco, Augusto
2014 *Institucionalidad ambiental debilitada: Informe de análisis de las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230.* Lima: SPDE.

- Gomez, Hugo y Milagros Granados
2014 *El fortalecimiento de la fiscalización ambiental*. En Revista de Economía y Derecho, Volumen 10, N° 39. Lima: UPC.
- Gomez, Hugo
2013 *El deber jurídico de restauración ambiental*. En: AAVV (Jorge Danós Ordóñez y otros, Coordinadores). “Congreso Internacional de Derecho Administrativo. Derecho Administrativo en el Siglo XXI – Volumen II”. Adrus D&L Editores SAC, Lima.
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
2016 *Las medidas correctivas en el marco de la fiscalización ambiental del OEFA*. Julio, 2016. Lima: OEFA. Disponible en: <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/libro-medidas-correctivas-oefa>
- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
2016 *Principales criterios resolutivos adoptados en los procedimientos administrativos sancionadores del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental*. Abril, 2016. Lima: OEFA. Disponible en: <https://www.oefa.gob.pe/publicaciones/libro-medidas-correctivas-oefa>
- Revilla, Ana Teresa
2011 Entrevista al doctor Jorge Danós. En: Derecho PUCP, N° 67. Lima: PUCP.
- Gomez, Hugo
2014 *La reparación del daño ambiental en la vía administrativa*. En: El derecho administrativo sancionador ambiental. Experiencias en Colombia, España y Perú – Ponencias del I Seminario Internacional del OEFA.
- Morón Urbina
2005 *Los Principios Delimitadores De La Potestad Sancionadora De La Administración Pública En La Ley Peruana*. En: Revista Advocatus, N° 13. Lima.
- Pedreschi Garcés, Willy.
2003 *Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador*. En: Comentarios al Procedimiento Administrativo General. Segunda Parte. Ara Editores. Lima.
- Ministerio del Ambiente
2016 *La Fiscalización Ambiental En El Perú. Ministerio del Ambiente. Fortaleciendo los cimientos del derecho a un ambiente sano*. Informes sectoriales ambiente N°1. Lima. Disponible en: https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=16883
Consulta: 10 de abril del 2016.
- Vera, Jose y Caicedo, Paola
2014 *El Impacto Ambiental Negativo y su Evaluación Antes, Durante y Después del Desarrollo de Actividades Productivas*. En Derecho y Sociedad Lima, 2014, N° 42, PP-223 a 232.

- Convoca
2015 “Los 30 millones que no cobró el gobierno en multas mineras”. Convoca. Lima 5 de agosto. Disponible en: <http://convoca.pe/investigaciones/los-s-30-millones-que-no-cobro-el-gobierno-en-multas-mineras>).
 - SPDA Actualidad Ambiental
2015 “Cinco puntos para entender el impacto del paquetazo ambiental en la fiscalización”. Lima, 9 de agosto. Disponible en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=31619>
 - SERVINDI
2016 Admiten demanda de inconstitucionalidad contra Ley 30230. Lima, 6 de abril. Disponible en: <https://www.servindi.org/actualidad-noticias/06/04/2016/admiten-demanda-de-inconstitucionalidad-contraley-30230>
-

