



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
**Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 069-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : CURTIEMBRE CUENCA S.A.C.  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 910-2015-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de la empresa Curtiembre Cuenca S.A.C. por iniciar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, lo cual configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1. del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.

De otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiembre Cuenca S.A.C. una sanción por la comisión de la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, al no encontrarse debidamente motivada".

Lima, 31 de marzo de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. Curtiembre Cuenca S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, **Curtiembre Cuenca**) opera una planta industrial de producción y comercialización de pieles y cueros, denominada "La Esperanza" (en adelante, **Planta La Esperanza**), ubicada en Calle 3, Manzana C-2, Lote 14 Sector Parque Industrial, distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.
2. Mediante Oficio N° 377-2014-FPEMA-LL/2345-13/PVPS del 4 de marzo de 2014<sup>2</sup>, la Primera Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental de La Libertad, en el marco de la investigación preliminar llevada a cabo debido a la denuncia por la contaminación ambiental en el Sector Parque Industrial, remitió al Organismo

<sup>1</sup> Registro único de Contribuyente N° 20482056823.

<sup>2</sup> Cabe precisar que la copia del Oficio N° 377-2014-FPEMA-LL/2345-13/PVPS de fecha 4 de marzo de 2014, se encuentra adjunto como Anexo 5 del Informe N° 0017-2014-OEFA/DS-IND (foja 8).

de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) el Acta de Verificación Fiscal del 3 de enero de 2014, a fin de solicitarle la elaboración del informe técnico correspondiente.

3. El 15 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2014**) a las instalaciones de la Planta La Esperanza. Los resultados de dicha diligencia fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 00036-2014<sup>3</sup>, en el Informe de Supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND<sup>4</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 375-2014/OEFA-DS de fecha 13 de noviembre de 2014<sup>5</sup> (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 119-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de marzo de 2015<sup>6</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Curtiembre Cuenca.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrada<sup>7</sup>, la DFSAI del OEFA emitió la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015<sup>8</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiembre Cuenca, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 a continuación<sup>9</sup>:

<sup>3</sup> El Acta de Supervisión N° 00036-2014 se encuentra adjunto como Anexo 1 del Informe N° 0017-2014-OEFA/DS-IND (Foja 8).

<sup>4</sup> Debe señalarse que el Informe N° 0017-2014-OEFA/DS-IND se encuentra adjunto como Anexo 1 del Informe Técnico Acusatorio N° 375-2014/OEFA-DS (Foja 8).

<sup>5</sup> Fojas 1 a 8.

<sup>6</sup> Fojas 9 a 12. La Resolución Subdirectoral N° 119-2015-OEFA/DFSAI/SDI fue notificada a Curtiembre Cuenca el 6 de abril de 2015 (Foja 15).

<sup>7</sup> Mediante escrito del 27 de abril de 2015 (Fojas 16 a 23).

<sup>8</sup> Fojas 67 a 74.

<sup>9</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

**LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.**

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese 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:



**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Cuenca mediante Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Curtiembre Cuenca S.A.C. inició actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Numeral 1 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI <sup>10</sup> , el artículo 3° de la Ley N° 27446 <sup>11</sup> , el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>12</sup> .	Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>13</sup> .

Fuente: Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

6. La Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) En la Supervisión Especial 2014, la DS constató que la administrada venía realizando actividades industriales en la Planta La Esperanza, sin contar con

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.

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de octubre de 1997.

**Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.-** Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:

1. Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades

(...)

<sup>11</sup> **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril 2001.

**Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente."

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre 2009.

**Artículo 15°.- Obligatoriedad de Certificación Ambiental**

Toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento. (...).

<sup>13</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibida**, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre 2013.

(...)

**Artículo 5°.- Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:**

5.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:

a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 500) Unidades Impositivas Tributarias.

(...).

instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, toda vez que Curtiembre Cuenca reconoció dicha situación durante la diligencia, señalando que no contaba con el documento; y –posteriormente– comunicó a OEFA encontrarse en elaboración del certificado ambiental requerido.

- ii) Los documentos presentados por Curtiembre Cuenca en sus descargos (relativos a la solicitud de aprobación ante el Ministerio de la Producción –en adelante, **Produce**– de su instrumento de gestión ambiental) no desvirtuaban el hecho imputado en el presente procedimiento, toda vez que la normativa vigente exige a titular contar con la certificación ambiental antes del inicio de sus actividades; sin embargo, en el presente caso, Curtiembre Cuenca indicó a la DS en la Supervisión Especial 2014 que la empresa consultora FC Ingeniería y Servicios Ambientales S.A.C. elaboraría su instrumento de gestión ambiental.
- iii) Aunado a ello, Curtiembre Cuenca obtuvo la aprobación de su instrumento de gestión ambiental recién el 3 de julio de 2015, mediante Resolución Directoral N° 229-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM<sup>14</sup>, conforme fuese comunicado por Produce, a través del Oficio N° 5671-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 9 de julio de 2015<sup>15</sup>.
- iv) Por consiguiente, la DFSAI concluyó que habría quedado acreditado que Curtiembre Cuenca incumplió lo establecido en el numeral 1 del artículo 10° de Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**), el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**) y el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**) toda vez que realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
- v) La DFSAI en atención al principio de razonabilidad, contemplado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**) consideró que la conducta infractora del presente caso no configuraba el supuesto de excepción establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que concluyó que no correspondía la imposición de una multa.

7. El 24 de noviembre de 2015, Curtiembre Cuenca interpuso recurso de apelación<sup>16</sup> contra la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

<sup>14</sup> Foja 40.

<sup>15</sup> Foja 39.

<sup>16</sup> Mediante escrito de fecha 24 de noviembre de 2015 (Fojas 79 a 91).



- a) Curtiembre Cuenca alegó que el Acta de Supervisión N° 00036-2014 debe ser declarada nula de pleno derecho, toda vez –conforme con el acápite I (Antecedentes) de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI– habría sido instruida dos meses después de efectuada la Supervisión Especial 2014<sup>17</sup>, lo cual contraviene lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD**), referido a la obligación de la DS de suscribir las actas de supervisión *in situ*.
- b) Asimismo, la administrada refirió que *“A tenor del principio de legalidad en materia sancionadora impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, y también prohíbe que se pueda aplicar una sanción si ésta no está determinada por la ley. Como lo ha expresado el Tribunal Constitucional (Expediente N° 010-2002-AI/TC), este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex praevia), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa)”*.
- c) En tal sentido, la administrada refirió que siendo viene realizando sus actividades hace más de veinte (20) años y que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD fue publicada el 28 de febrero de 2013, su *“conducta infractora habría existido antes que la norma, y la exigencia es que el precepto jurídico exista o sea anterior al hecho materia de sanción (lex praevia)”*<sup>18</sup>, razón por la cual se habría vulnerado el principio de legalidad recogido en el literal d) del inciso 24 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú y –por ende– el principio de seguridad jurídica<sup>19</sup>.
- d) Igualmente, con relación a la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el

<sup>17</sup> De acuerdo con lo señalado por la administrada en su escrito de apelación:

*“En el acápite IV (Medios Probatorios), de la recurrida, se ha actuado y valorado el Acta de supervisión directa del 15 de abril 2014; sin embargo, en el acápite I (Antecedentes), se establece que (...) Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 036-2014 del 15 de junio de 2014 (...), lo que evidencia que el acta ha sido instruida dos meses después por el personal a cargo, lo cual contraviene lo establecido en el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD lo que origina la nulidad de pleno derecho; ocurriendo lo mismo con el Informe de Supervisión al derivarse del Acta de supervisión”*.

(Foja 80).

Foja 82.

Respecto al principio de seguridad jurídica, Curtiembre Cuenca sostuvo lo siguiente:

*“Este principio [en alusión al principio de legalidad] refleja la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica lo que supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes; es decir, la existencia de preceptos jurídicos (lex praevia) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y se sepa a qué atenerse en cuanto a la responsabilidad y a la eventual sanción”*

(Foja 82).

desarrollo de actividades en zonas prohibidas (publicada el 20 de diciembre de 2013) (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD**) sostuvo que *"la conducta infractora y la sanción respectiva no cumple con la exigencia de la ley previa (lex praevia)"* porque tal como señaló anteriormente viene realizando sus actividades hace más de veinte (20) años; por lo tanto, *"en este extremo también se comete abiertamente el principio de legalidad y seguridad jurídica, sin dejar de lado la generalidad e indeterminismo del precepto y la falta de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano como dice el TC, de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo"*.

- e) Finalmente, agregó que el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI *"están relacionados a inicios de nuevos proyectos o actividades, lo cual categóricamente no es mi caso, ya que mis actividades tienen larga data, por tanto como (sic) se puede responsabilizarme de haberlos vulnerado"*<sup>20</sup>.

## II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>21</sup>, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Foja 83.

<sup>21</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. 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.

<sup>22</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

- 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.



- (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>23</sup>.
  11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>24</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 033-2013-OEFA/CD<sup>25</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 9 de agosto de 2013.
  12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>26</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>27</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

<sup>23</sup> **LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>24</sup> **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>25</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 033-2013-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del PRODUCE**, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de agosto de 2013.

**Artículo 1.-** Determinar que a partir del 09 de agosto de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

<sup>26</sup> **LEY N° 29325.**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>27</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>28</sup>.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>29</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
16. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>30</sup>.

---

vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

#### Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>29</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

#### Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

17. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>31</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>32</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>33</sup>.
18. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>34</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>35</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

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.

<sup>32</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

*"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".*

<sup>33</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>35</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

19. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>37</sup>.
21. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

22. Las cuestiones controvertidas en el presente procedimiento son las siguientes:
  - (i) Si el Acta de Supervisión N° 00036-2014 ha incurrido en la causal de nulidad, establecida en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444.
  - (ii) Si se han vulnerado los principios de legalidad y tipicidad al haberse aplicado las Resoluciones de Consejo Directivo N°s 007-2013-OEFA/CD y 049-2013-OEFA/CD y si, en el presente caso, correspondía la aplicación del artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
  - (iii) Si la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAL ha sido debidamente motivada en el extremo que aplicó el principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 para establecer si correspondía imponer una sanción como consecuencia de la determinación de responsabilidad administrativa.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

- V.1. Si el Acta de Supervisión N° 00036-2014 ha incurrido en la causal de nulidad, establecida en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444

<sup>37</sup>

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.



23. En su recurso de apelación, Curtiembre Cuenca alegó que el Acta de Supervisión N° 00036-2014 adolece de un vicio de nulidad del acto administrativo, toda vez que habría sido suscrita en contravención de lo dispuesto en los artículos 5° y 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD. Al respecto, sostuvo que en el acápite I (Antecedentes) de la resolución apelada se indicó que el Acta de Supervisión N° 00036-2014 fue instruida el 15 de junio de 2014, esto es, dos meses después de la Supervisión Especial 2014 (efectuada el 15 de abril de 2014), contraviniendo –por tanto– la obligación de suscribir el acta de supervisión *in situ*, establecida en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD.
24. Al respecto, merece indicarse que el artículo 10° de la Ley N° 27444<sup>38</sup> establece determinadas causales de nulidad de pleno derecho del acto administrativo; así, el numeral 1 de dicho precepto contempla como primera causal, la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. Cabe precisar que, de acuerdo con el artículo 1° de la Ley N° 27444, son actos administrativos las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.
25. De lo señalado previamente, se desprende que en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA, el análisis de la existencia de un vicio de nulidad debe ser efectuado sobre las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora (DFSAI)<sup>39</sup>, por constituir este –de acuerdo con lo previsto en el artículo 19° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OS/PCD**– el acto administrativo que determina finalmente la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.
26. En ese sentido, no es posible declarar la nulidad del acta de supervisión, puesto que el mismo no constituye un acto administrativo, conforme a los términos antes señalados. En efecto, dicho documento contiene el registro de los hallazgos verificados *in situ* y demás incidencias vinculadas en la supervisión en campo<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

(...)

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OS/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 19°.- De la resolución final

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

<sup>40</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OS/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

Artículo 5°.- De las definiciones

Para efectos del presente Reglamento, resulta pertinente establecer las siguientes definiciones:

Sobre la base de estos hechos es la autoridad instructora quien decide si corresponde o no iniciar un procedimiento sancionador<sup>41</sup>; por lo tanto, no resultan aplicables los supuestos de nulidad establecidos en el artículo 10° de la Ley N° 27444.

27. Sin perjuicio de lo expuesto, se debe señalar que el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OS/CD<sup>42</sup> establece determinados requisitos que deben contemplarse en el acta de supervisión directa, siendo uno de ellos la fecha y hora de la supervisión. Al respecto, de la revisión efectuada por esta Sala al Acta de Supervisión N° 00036-2014, se advierte que el supervisor consignó como fecha de supervisión **el 15 de abril de 2014**, conforme se aprecia a continuación:

a) **Acta de Supervisión Directa:** Documento suscrito en ejercicio de la función de supervisión directa, que registra los hallazgos verificados in situ, los requerimientos de información efectuados durante la supervisión y todas las incidencias vinculadas a la supervisión de campo realizada  
(...)

Debe mencionarse que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OS/CD ha sido derogado por la Resolución N° 016-2015-OEFA-CD, que aprueba el Nuevo Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, publicada el 28 marzo 2015.

<sup>41</sup> De acuerdo con el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, en concordancia con el artículo 165° de la Ley N° 27444, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, las actas e informes de supervisión constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen (teniendo además veracidad y fuerza probatoria), toda vez que responden a una realidad de hecho comprobada por la autoridad supervisora en ejercicio de sus funciones.

<sup>42</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OS/CD.**

**Artículo 8°.- Del Acta de Supervisión Directa**

(...)

8.4 El Acta de Supervisión Directa debe contener lo siguiente:

(...)

e) Fecha y hora de la supervisión (fecha de apertura y de cierre);



PERÚ Ministerio del Ambiente Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA		Supervisión Sub Sector Industria	
<b>1. INFORMACIÓN GENERAL</b>		N°	000 I.C.-2014
ADMINISTRADO:	CUSTOMER CUECA S.A.C	R.U.C.	20452056802
ACTIVIDAD:	CUSTOMER	LICENCIA DE LA SYFF	FUNCIONAMIENTO
UNIDAD OPERATIVA:	PLANTA LA ESPERANZA		
DIRECCION:	CALLE 3 AL C-2 LOTE 14 - Parque Industrial		
DISTRITO:	La Esperanza	DEPARTAMENTO:	La Libertad
PROVINCIA:	Trujillo		
<b>1.1. NOTIFICACIONES</b>			
El Titular de la actividad indicada en la presente acta (1 Información General), acepta ser notificado a través del correo electrónico que indique, para los siguientes actos:			
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comunicaciones derivadas de la presente acta</li> <li>• Actos administrativos</li> <li>• Procedimientos Administrativos sancionadores</li> <li>• Resoluciones</li> <li>• Otros.</li> </ul>			
SI (X) No ( ) correo electrónico CUSTOMER@CUECA.COM			
<b>2. DATOS DE LA SUPERVISIÓN</b>			
TIPO DE SUPERVISIÓN: Regular ( ) Especial (X)			
FECHA DE SUPERVISIÓN	APERTURA	15/04/14	HORA DE APERTURA
	CIERRE	15/04/14	CIERRE
<b>3. REUNION DE APERTURA</b>			
Representantes del Administrado (Nombre completo y Cargo)		D.N.I.	FIRMA
Cuenca Alfonso Santos Francisco		18224177	[Firma]
Supervisores del OEFA (Nombre completo)		D.N.I.	FIRMA
Ingrid Sano Sánchez		06673597	[Firma]
Mario Candela Arcadi		09351847	[Firma]
John Adams Imuna Dirrera		41559889	[Firma]

Handwritten mark resembling a stylized 'S' or '11'.

28. En ese sentido, esta Sala advierte que el Acta de Supervisión N° 00036-2014 fue elaborada *in situ*, siendo por tanto suscrita el día 15 de abril de 2014, en conformidad con lo previsto en el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OS/CD<sup>43</sup>; por tanto dicho documento constituye medio probatorio en el presente procedimiento administrativo sancionador, cuyo contenido goza de la presunción de veracidad, de acuerdo con el artículo 16° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, en concordancia con el artículo 165° de la Ley N° 27444<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Cabe precisar que, se observa asimismo que la referida acta de supervisión fue debidamente firmada por el representante de la administrada, el señor Santos Francisco Cuenca Alfaro, identificado con D.N.I. N° 18224177, así como por los supervisores de OEFA, señorita Ingrid Sano Sánchez, señor Mario Candela Arcadi, y señor John Adams Imuna Dirrera, identificados con DNI N° 06673597, 09351847 y 41559889, respectivamente.

Handwritten mark resembling 'SFD'.

Large handwritten signature or scribble.

**RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OS/PCD.**

**Artículo 16°.- Documentos públicos**

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

**LEY N° 27444.**

**Artículo 165°.- Hechos no sujetos a actuación probatoria** No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

29. Ahora bien, corresponde analizar lo alegado por la administrada en su recurso de apelación, en el sentido que *"en el acápite I (Antecedentes), se establece que (...) Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 036-2014 del 15 de junio de 2014 (sic) ...pues como se puede evidenciar, el acta ha sido instruida dos meses después por el personal a cargo"* (Subrayado agregado).
30. Sobre el particular, de la revisión efectuada al considerando 1 de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI, se aprecia que la DFSAI indicó como fecha de suscripción del Acta de Supervisión N° 00036-2014, el 15 de junio de 2014, siendo lo correcto el 15 de abril de 2014, tal como ha sido señalado en los considerandos 26 y 27 de la presente resolución. En tal sentido, esta Sala concluye que la primera instancia incurrió en un error material al señalar como la fecha de la suscripción del acta de supervisión, el 15 de junio de 2014.
31. Por consiguiente, habiéndose advertido una equivocación por parte de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI, referido a la determinación de la fecha de suscripción del Acta de Supervisión N° 00036-2014 (*"15 de junio de 2014"*), este Colegiado considera que dicha situación no constituye una contravención de lo dispuesto en el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, tal como ha sido analizado en el considerando 28 de la presente resolución; sino un error material (y no sustancial) establecido en el numeral 201.1 del artículo 201° de la Ley N° 27444<sup>45</sup>. Por tanto, corresponde desestimar el argumento expuesto por la administrada en el presente extremo de su recurso de apelación.
32. No obstante lo expuesto, debe señalarse que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 201.1 del artículo 201° de la Ley N° 27444, los errores materiales en los actos administrativos pueden ser rectificadas de oficio siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión. De ello, se advierte que la rectificación de un error material constituye una declaración formal de la Administración, para corregir una equivocación en la que esta incurrió al momento de emitir un acto administrativo<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> LEY N° 27444.

Revisión de Oficio

Artículo 201°.- Rectificación de errores

201.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

201.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponda para el acto original.

<sup>46</sup> Al respecto, en la sentencia recaída en el expediente N° 2451-2003-AA/TC (fundamento jurídico 3), ha señalado lo siguiente:

*"La potestad de rectificación tiene por objeto corregir una cosa equivocada, p.ej. un error material o de cálculo en un acto preexistente. La administración emite una declaración formal de rectificación, mas no rehace la misma resolución, es decir, no sustituye a la anterior, sino que la modifica. En el caso de autos, mediante Resolución N.° 0000023649-2001-ONP/DC/DL 19990, la ONP reafirma el derecho pensionario del recurrente respecto del monto al que tiene derecho por liquidación de fojas 14. Sin embargo, existió un supuesto de equivocación ostensible e indiscutible, de simple percepción incluso para el recurrente, quien reconoce en su acción de garantía la inclusión indebida de bonificación. Es un error producido al momento de formalización del acto o manifestación de la voluntad, que no va más allá de la resolución que pretende aclarar ni varía sus consecuencias jurídicas".*



33. En aplicación de la disposición citada, corresponde a esta Sala rectificar de oficio el error observado en el considerando 1 de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI, señalando que en la parte considerativa de la referida resolución se debió consignar lo siguiente:

**DICE:**

*"1. El 15 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión), realizó una supervisión especial en las instalaciones de la planta La Esperanza de titularidad de Curtiembre Cuenca S.A.C. (en adelante, Curtiembre Cuenca), ubicada en Calle 3, manzana C-2, lote 14 Sec. Parque Industrial, distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad. Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 036-2014 del 15 de junio de 2014 (en adelante, Acta de Supervisión) y analizados en el Informe N° 0017-2014-OEFA/DS-IND (en adelante, el Informe de Supervisión)".*

**DEBE DECIR:**

*"1. El 15 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión), realizó una supervisión especial en las instalaciones de la planta La Esperanza de titularidad de Curtiembre Cuenca S.A.C. (en adelante, Curtiembre Cuenca), ubicada en Calle 3, manzana C-2, lote 14 Sec. Parque Industrial, distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad. Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 036-2014 del 15 de abril de 2014 (en adelante, Acta de Supervisión) y analizados en el Informe N° 0017-2014-OEFA/DS-IND (en adelante, el Informe de Supervisión)".*

- V.2. Si se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad al haberse aplicado las Resoluciones de Consejo Directivo N°s 007-2013-OEFA/CD y 049-2013-OEFA/CD y si, en el presente caso, correspondía la aplicación del artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

34. En su recurso de apelación, Curtiembre Cuenca sostuvo que se habría vulnerado el principio de legalidad en materia sancionadora, en el aspecto que exige que la ley (por la cual se atribuye responsabilidad por la comisión de una infracción) sea anterior a la conducta infractora (*lex praevia*); pues siendo que vendría realizando sus actividades desde hace más de veinte (20) años, la conducta infractora imputada en el presente caso existiría antes de la entrada en vigencia de las Resoluciones de Consejo Directivo N°s 007-2013-OEFA/CD y 049-2013-OEFA/CD (publicadas el 28 de febrero y el 20 de diciembre de 2013, respectivamente).

35. Igualmente, sostuvo que la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD adolecería de "(...) *generalidad e indeterminismo del precepto y la falta de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano como dice el TC, de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo*".

(Resaltado agregado)

36. Por consiguiente, a juicio de esta Sala Especializada, lo que Curtiembre Cuenca realmente cuestiona es la vulneración no solo del principio de legalidad sino también del principio de tipicidad, toda vez que solo en aplicación de este último principio se asegura: (i) la adecuada descripción de la conducta que se considera ilícita en una determinada disposición legal y (ii) la correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en la disposición legal, que son precisamente argumentos planteados por la recurrente. Consecuentemente, se procederá a evaluar si en el presente caso se ha vulnerado tanto el principio de legalidad como el principio de tipicidad.
37. En tal sentido, debe mencionarse en primer lugar que, de acuerdo con el principio de legalidad consagrado en el literal d) del numeral 24 del artículo 2º de la Constitución Política del Perú<sup>47</sup>, no se puede atribuir infracciones ni aplicar sanciones que, al tiempo de cometerse, no hayan sido previamente determinadas por ley. Asimismo, según el principio de tipicidad –el cual constituye una de las manifestaciones del principio de legalidad– las conductas que ameriten la aplicación de sanciones deben estar descritas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo en una determinada disposición legal.
38. Respecto de la aplicación de los citados principios en el ámbito del derecho administrativo sancionador, el Tribunal Constitucional ha establecido que:

*"5. (...) no debe identificarse el principio de legalidad con el principio de tipicidad. El primero, garantizado por el artículo 2º, inciso 24, literal d) de la Constitución, se satisface cuando se cumple con la previsión de las infracciones y sanciones en la ley. El segundo, en cambio, define la conducta que la ley considera como falta. Tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos"<sup>48</sup>. (Subrayado agregado).*

39. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha establecido algunos alcances en lo concerniente a la aplicación del principio de legalidad en materia sancionadora. Así, dicho órgano constitucional ha señalado lo siguiente:

*"El Tribunal Constitucional ha señalado en reiterada y uniforme jurisprudencia (STC N° 2050-2002-AA/TC, STC N° 5262-2006-PA/TC y STC N° 8957-2006-PA/TC) que el principio de legalidad en materia sancionadora impide que se pueda atribuir la comisión de una falta si ésta no está previamente determinada en la ley, así como prohíbe aplicar una sanción si tampoco está previamente determinada por ley. Como se ha expresado también (Caso de la Legislación*

<sup>47</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 2º.- Derechos fundamentales

Toda persona tiene derecho:

(...)

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

(...)

d) Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00197-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

*Antiterrorista, Exp. N° 010-2002-AI/TC) este principio impone tres exigencias: la existencia de una ley (lex scripta), que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex previa) y que la ley describa un hecho estrictamente determinado (lex certa). Es decir, supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes, esto es, la existencia de preceptos jurídicos (lex previa) que permitan predecir con suficiente grado de certeza (lex certa) aquellas conductas y que permitan saber a qué atenerse en cuanto a responsabilidades y eventuales sanciones<sup>49</sup> (Subrayado agregado).*

40. Ambos principios han transitado hacia el ámbito del derecho administrativo, a efectos de garantizar la vigencia de los derechos de los administrados durante la tramitación de procedimientos administrativos sancionadores.
41. En efecto, el numeral 1 del artículo 230° de la Ley N° 27444 recoge el principio de legalidad, señalando que solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado. Cabe indicar que, en virtud de lo expuesto en los considerandos precedentes, de dicho principio se deriva que la Autoridad Administrativa no podrá atribuir responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción ni aplicar una sanción, si ambas no han sido previamente establecidas en una norma (lo cual se conoce como la exigencia de la predeterminación normativa o *lex previa*).
42. Asimismo, el numeral 4 del artículo 230° de la referida ley consagra el principio de tipicidad, estableciendo que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. A su vez, sobre la aplicación del citado principio, la doctrina ha señalado que la norma "debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"<sup>50</sup> y, además, que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la Autoridad Administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes<sup>51</sup>. En efecto, corresponde a la dicha autoridad verificar la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose toda interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora, toda vez que ello resultaría contrario a derecho, dado que implicaría sancionar conductas que no se encuentran calificadas como ilícitas.
43. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala Especializada procederá a evaluar si al haber determinado la responsabilidad administrativa de Curtiembre Cuenca sobre la base de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (norma tipificadora en el presente caso), en primer lugar, se vulneró el principio de legalidad porque no cumpliría con la exigencia de la predeterminación normativa o

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 01514-2010-PA/TC. Fundamento jurídico 6.

<sup>50</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 709.

<sup>51</sup> *Ibid.*

lex previa; y, en segundo lugar, si se vulneró el principio de tipicidad porque no contendría una adecuada descripción de la conducta que se considera ilícita y porque la Autoridad Administrativa no habría realizado una correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en dicha disposición legal.

*Si se vulneró el principio de legalidad*

44. El 1 de febrero de 2014 entró en vigencia la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, en cuyo literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° se establece lo siguiente<sup>52</sup>:

***“Artículo 5°.- Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental***

*5.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:*

*a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 500) Unidades Impositivas Tributarias”.*

(Resaltado agregado)

45. Como puede apreciarse, el citado dispositivo legal tipifica como infracción administrativa, el desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.
46. Ahora bien, cabe precisar que durante la Supervisión Especial 2014, la cual fue realizada el 14 de abril de 2014, la DS verificó que Curtiembre Cuenca desarrollaba actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna<sup>53</sup>.
47. En ese sentido, el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (norma que tipifica como infracción administrativa el desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna) se encontraba vigente al momento en

<sup>52</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD.

Artículo 10°.- Vigencia

La Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas a los Instrumentos de Gestión Ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobada mediante la presente Resolución entrará en vigencia a partir del 1 de febrero de 2014.

<sup>53</sup> Cabe mencionar que en el considerando 20 de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI se ha señalado que *“La falta de un análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de las actividades industriales y la escasez de propuestas de remediación o minimización – materializados en un instrumentos de gestión ambiental– impide una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales generados por la actividad realizada, ocasionando un daño potencial a la flora y fauna.”*

que la DS verificó que la recurrente desarrollaba actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

48. Siendo ello así, esta Sala Especializada concluye que en el presente caso no se ha vulnerado el principio de legalidad, específicamente el aspecto referido al cumplimiento de la exigencia de la predeterminación normativa o *lex previa*, pues la norma (literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD) existía antes de verificarse los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador, razón por la cual corresponde desestimar lo sostenido por Curtiembre Cuenca en el presente extremo de su recurso de apelación.
49. Sin perjuicio de lo expuesto, con relación a lo sostenido por Curtiembre Cuenca respecto a que la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD habría vulnerado el principio de legalidad en el aspecto anteriormente desarrollado, esta Sala Especializada considera necesario precisar que a través de la norma aludida por la recurrente se aprobó el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, el cual tiene como objeto establecer criterios, modalidades y procedimientos aplicables al ejercicio de la función de supervisión a cargo del OEFA<sup>54</sup>; en ese sentido, dicho cuerpo normativo constituye una norma de carácter procedimental y no una norma que tipifique infracciones y ni establezca sanciones por conductas ilícitas (a diferencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, cuya aplicación ha sido analizada en los considerandos precedentes).
50. Por consiguiente, y contrariamente a lo señalado por la recurrente en su apelación, no resulta correcto examinar las disposiciones contempladas en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD y su relación con la conducta infractora del presente caso, toda vez que dicha norma constituye una norma procedimental de la función supervisora, de acuerdo con los fundamentos señalados en el considerando anterior. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por la administrada en el presente extremo de su recurso de apelación.

*Si se vulneró el principio de tipicidad*

51. Tal como se desarrolló en el considerando 42 de la presente resolución, el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 establece, entre otros, dos exigencias: la primera, que la norma describa específica y taxativamente la conducta que configura la infracción; y la segunda, que la Autoridad Administrativa verifique la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción cuya comisión se imputa al administrado.
52. Respecto a la primera exigencia, referida a la descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción, cabe reiterar que el literal a) del numeral

<sup>54</sup> RESOLUCION DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD.

Artículo 3°.- De la finalidad

El presente Reglamento tiene por finalidad establecer los criterios, modalidades y procedimientos aplicables al ejercicio de la función de supervisión directa a cargo del OEFA, en el marco de la legislación vigente.

5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD señala lo siguiente:

**"Artículo 5°.- Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental**

5.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:

a) **Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 500) Unidades Impositivas Tributarias".**

(Resaltado agregado)

53. Es importante resaltar que el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD antes citado contiene una descripción clara y precisa la conducta que configura la infracción y una atribución de la sanción que le corresponde a la misma (mandato de tipificación directa)<sup>55</sup>, por ello esta Sala Especializada considera que en el presente caso se cumple la primera exigencia bajo análisis derivada del principio de tipicidad.
54. Con relación a la segunda exigencia, vinculada a que la Autoridad Administrativa verifique la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción cuya comisión se imputa al administrado, resulta pertinente mencionar que la primera instancia consideró que durante la Supervisión Especial 2014 la DS verificó que Curtiembre Cuenca desarrollaba actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, lo cual además fue reconocido por la administrada durante las acciones de supervisión y a través del escrito de fecha 4 de abril de 2014<sup>56</sup>, por medio del cual comunicó a OEFA haber presentado un Diagnóstico Ambiental Preliminar<sup>57</sup> ante el Produce.

Asimismo, de acuerdo con lo señalado en el considerando 20 de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI, dicho órgano precisó que la falta de un

<sup>55</sup> Al respecto, la doctrina señala lo siguiente: "En definitiva y resumiendo: 1. \* El mandato de tipificación (en sentido amplio) se manifiesta en dos planos sucesivos, imponiendo que la norma describa primero la infracción (tipificación en sentido estricto) y que luego le atribuya una sanción. 2. \* Para cumplir este doble mandato de forma individualizada, directa y completa, la norma tiene que comprender los siguientes elementos: una descripción concreta de la infracción y una atribución de la sanción, también concreta que le corresponde (...)".

NIETO, Alejandro. Derecho administrativo sancionador. Quinta edición. Madrid: Editorial Tecnos, 2012, p. 285.

<sup>56</sup> Presentado como medio probatorio, a través del escrito de descargos. Foja 20.

<sup>57</sup> Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

Artículo 3°.- Definiciones. Para los efectos de este Reglamento se definen los siguientes términos:

(...)

**Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP).**- Es el estudio que se realiza antes de la elaboración del PAMA que contiene los resultados derivados del programa de monitoreo en función a los Protocolos de Monitoreo, con el objeto de evaluar los impactos e identificar los problemas que se estén generando en el ambiente por la actividad de la industria manufacturera.



análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de la actividad industrial y la escases de propuestas de remediación o minimización, el cual se encuentre materializado en un instrumento de gestión ambiental, impide una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales generados por la actividad realizada, ocasionando dicha situación un daño potencial a la flora y fauna.

55. En tal sentido, esta Sala Especializada considera que en el presente caso se cumple además la segunda exigencia bajo análisis derivada del principio de tipicidad, pues los hechos verificados por la DS se adecúan a la descripción típica de la infracción contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
56. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador se consideraron como dispositivos legales, sobre los cuales se basa la obligatoriedad de Curtiembre Cuenca de contar con instrumento de gestión ambiental (normas sustantivas), al artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, detalladas a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de las normas sustantivas aplicadas en la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI

NORMAS SUSTANTIVAS	
<p>LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril 2001.</p>	<p><b>"Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental</b></p> <p><i>No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente".</i></p>
<p>DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre 2009.</p>	<p><b>"Artículo 15°.- Obligatoriedad de Certificación Ambiental</b></p> <p><i>Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento (...)"</i>.</p>
<p>DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de octubre de 1997.</p>	<p><b>"REQUERIMIENTOS PARA NUEVAS ACTIVIDADES Y AMPLIACIONES O MODIFICACIONES</b></p> <p><b>Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.-</b></p> <p><i>Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:</i></p> <p><b>1. Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades.</b></p> <p><i>(...)"</i>.</p>

57. Dichos dispositivos legales –según lo argumentado por Curtiembre Cuenca en su recurso de apelación– *“están relacionados a inicios de nuevos proyectos o actividades, lo cual categóricamente no es mi caso, ya que mis actividades tienen larga data, por tanto como (sic) se puede responsabilizarme de haberlos vulnerado”*, razón por lo cual no sería aplicables.
58. En tal sentido, corresponde evaluar el alcance de las normas sustantivas antes señaladas, las cuales están referidas a la obligatoriedad de contar con certificación ambiental para desarrollar proyectos de inversión.

*Sobre la certificación ambiental para los proyectos de inversión*

59. La certificación ambiental es un mecanismo orientado a garantizar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales, así como lograr su manejo sostenible, en beneficio del entorno natural y social. Esta se formaliza mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, que determina la viabilidad ambiental del proyecto de inversión, y que se expresa en la aprobación del correspondiente estudio de impacto ambiental<sup>58</sup>.
60. Los instrumentos de gestión ambiental, entre ellos los estudios de impacto ambiental, incluyen las acciones que el titular se encuentra obligado a realizar, las cuales consisten en técnicas para conducir y manejar el ambiente, considerando los elementos que lo conforman y las actividades que lo afectan.
61. Estos instrumentos operan en dos formas complementarias: preventiva y correctiva, de manera que existen instrumentos técnicos de ambas clases para dar respuesta a los problemas que se presentan en el marco de una buena gestión ambiental<sup>59</sup>.
62. Los instrumentos de gestión ambiental preventivos se aplican para nuevos planes, proyectos o actividades, y en ellos se identifica aspectos ambientales y sus elementos de riesgo con el objetivo de eliminarlos, paliar su incidencia o, en su caso, aconsejar el desistimiento de la acción<sup>60</sup>.

<sup>58</sup> Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental**

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que esta constituye la Certificación Ambiental.

(...).

<sup>59</sup> CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2009. p. 56.

<sup>60</sup> MARTÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Editorial Trivium S.A. Madrid. 1991. p. 303.



63. En efecto, los instrumentos de gestión ambiental preventivos buscan predecir las repercusiones probables de un proyecto o actividad en el ambiente social y físico del área circundante y proponer las alternativas que contribuyan a prevenir o mitigar sus consecuencias<sup>61</sup>.
64. Precisamente, el otorgamiento de la certificación ambiental a los proyectos de inversión se efectúa en función de la aprobación de los estudios de impacto ambiental, por lo que la evaluación de impacto ambiental resulta ser una técnica de protección ambiental de carácter preventivo y, como tal, consiste en un conjunto de estudios y sistemas técnicos, donde se evalúa el impacto o efecto ambiental que genera un proyecto de obra o actividad<sup>62</sup>.
65. Por su parte, los instrumentos de gestión ambiental correctivos se aplican para los casos de actividades en funcionamiento o que se desarrollan en áreas afectadas, en las cuales resulta necesario el fomento de actuaciones correctivas, de adecuación y de restauración del ambiente<sup>63</sup>.
66. Para el otorgamiento de la certificación ambiental correspondiente también resulta necesario que la autoridad competente realice una evaluación ambiental de la actividad, a través de un procedimiento administrativo que permita evaluar la nueva propuesta técnico - ambiental de la actividad en curso.
67. En nuestro ordenamiento jurídico ambiental, las normas ambientales sobre el otorgamiento de certificación ambiental para instrumentos de gestión ambiental, de aplicación transversal, son la Ley N° 27446, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
68. El artículo 3° de la Ley N° 27446, complementando lo dispuesto en el artículo 2° de la mencionada Ley, indica que no podrá iniciarse la ejecución de actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no se cuenta, previamente, con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la autoridad competente.
69. En concordancia con el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece que toda persona natural o jurídica (de derecho público o privado, nacional o extranjera) que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, tiene la obligación de gestionar y obtener la aprobación de una certificación ambiental por parte de la autoridad competente, de forma previa al inicio de operaciones. **Asimismo, dicha norma establece la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión, en caso de desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o**

<sup>61</sup> LORENZO ROSOLEN, Adrián. Evaluación Ambiental. En: Reparación Ambiental – Serie Servicios Públicos. Editorial Ciudad de Argentina. Buenos Aires. 2002. p.178.

<sup>62</sup> LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. Editorial Dykynson. Madrid. 2009. p. 319.

<sup>63</sup> CONESA, Vicente. Op. cit., p. 119.

**cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental (Resaltado agregado).**

70. Para el caso particular de las actividades de la industria manufacturera, el numeral 1 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI establece que los titulares de la industria manufacturera deberán presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) como requisito previo al inicio de nuevas actividades.
71. Como puede apreciarse, las disposiciones previstas en el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, se encuentran orientadas a prever la ocurrencia de impactos ambientales negativos, en ese sentido, establecen que los proyectos de inversión o las actividades, susceptibles de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, como es el caso de las actividades de la industria manufacturera, deben contar con una certificación ambiental o un instrumento de gestión ambiental, según corresponda, aprobado por parte de la autoridad competente, **antes del inicio de sus operaciones; es decir, un instrumento de gestión ambiental preventivo.**
72. Teniendo en cuenta el marco normativo antes señalado, resulta necesario precisar que antes de la ejecución de las actividades por parte de Curtiembre Cuenca en la Planta La Esperanza, se requería de un instrumento de gestión ambiental preventivo aprobado por la autoridad competente; toda vez que estas actividades consisten en la producción y comercialización de pieles y cueros a gran escala que pueden causar impactos ambientales negativos significativos.
73. En consecuencia esta Sala Especializada considera que se han respetado los principios de legalidad y tipicidad al haberse aplicado la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y que, en el presente caso, correspondía la aplicación del artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. Por todo lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la recurrente en el presente extremo de su recurso de apelación.

**V.3 Si la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI ha sido debidamente motivada en el extremo que aplicó el principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 para establecer si correspondía imponer una sanción como consecuencia de la determinación de responsabilidad administrativa**

74. La administrada señala en su recurso de apelación que la conducta infractora y la sanción respectiva no cumplen con la exigencia de la ley previa. Asimismo, precisa que la especial trascendencia del principio de seguridad jurídica supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas infractoras y de las sanciones correspondientes. Dichas afirmaciones han sido vertidas como argumentos para sostener la afectación del principio de legalidad y de seguridad jurídica, y respecto de ello esta Sala ha concluido<sup>64</sup> que el literal a) del numeral 5.1

<sup>64</sup> Ver considerandos 44 a 50 de la presente resolución.

del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD existía antes de verificarse los hechos materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

75. En la medida que Curtiembre Cuenca ha cuestionado la conducta infractora contemplada en literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, la que tiene como consecuencia jurídica la imposición de una sanción de multa, este Cuerpo Colegiado considera pertinente y prioritario evaluar el tratamiento que dicho aspecto ha tenido en la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI a efectos de verificar si se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>65</sup>, teniendo en cuenta su condición de garante, en el marco de la justicia ambiental administrativa, del cumplimiento de los principios de legalidad y del debido procedimiento por parte de la Autoridad Decisora, así como del respeto irrestricto del derecho de defensa que le corresponde a los administrados<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2508-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

<sup>66</sup> Cabe precisar que lo señalado en el presente considerando tiene sustento, conforme con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD:

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.**

**Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental**

(...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 04293-2012-PA/TC (Fundamentos jurídicos 12 y 13), ha señalado:

"12. Sobre el "principio de congruencia", si bien se ha explicado que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales y que garantiza que el juzgador resuelva cada caso concreto sin omitir, alterar o exceder las pretensiones formuladas por las partes (Véase, STC N° 08327-2005-PA/TC, fundamento 5), en sede administrativa, dicho principio procesal se encuentra flexibilizado, en la medida que en el iter del procedimiento administrativo debe armonizarse con la potestad de invalidación general de la Administración Pública.

13. En tal línea, entonces, la no existencia de identidad entre las cuestiones planteadas en el recurso de apelación y los extremos resueltos por la Resolución N° 170-2012-TC-S1 no necesariamente implica una afectación al derecho de defensa del administrado, siempre que la autoridad administrativa cumpla con otorgar la debida oportunidad para realizar los respectivos descargos sobre los nuevos hechos a tratar."

76. Al respecto, debe señalarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19°<sup>67</sup> que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, se estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y, si la autoridad administrativa declarase la existencia de una infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (Resaltado agregado).
77. No obstante el régimen excepcional establecido en el artículo 19° de la Ley 30230, el referido dispositivo legal contempló –del mismo modo– en los literales a), b) y c) determinados supuestos (de excepción)<sup>68</sup>, tales como:
- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas.
  - Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
  - 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.

Para Morón Urbina, la congruencia en la resolución que resuelve un recurso de apelación presenta sus propios matices al señalar que:

*"(...) el funcionario público no agota su cometido y obligaciones con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el recurso del administrado, sino que al funcionario corresponde, como proyección de su deber de oficialidad y satisfacción de los intereses públicos, resolver sobre cuantos aspectos obren en el expediente, cualquiera sea su origen. Por ello, la congruencia en el procedimiento administrativo adquiere singularidad hasta configurar la necesidad que la resolución decida imperativamente cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente, aportadas o no por el recurso. En tal sentido, el contenido mismo del expediente y no los extremos planteados por el recurso es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas".*

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 641.

<sup>67</sup> LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese 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 periodo, 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 (...)

<sup>68</sup> A mayor abundamiento, sobre dicha excepción se debe mencionar que en la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país se señaló que: *"El procedimiento sancionador excepcional creado por la Ley N° 30230 se orienta a promover la inversión de las empresas formales, implementando para ello una etapa de previa de educación y concientización, que busca promover la remediación ambiental, sin desproteger la salud y vida de las personas. Por tal motivo, este régimen no resulta aplicable a las empresas informales o ilegales, ni aquellas que generan un daño real y muy grave a la vida y salud de las personas...En estos tres (3) supuestos no se cumple la finalidad preventiva y correctiva de la norma. Por ende, en estos supuestos no resulta aplicable los beneficios establecidos en la ley".*

78. En ese sentido, y tomando en cuenta los supuestos (de excepción) contemplados en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, **en caso se presente alguno de los supuestos contemplados en dichos literales, la autoridad administrativa no iniciará un procedimiento administrativo sancionador excepcional que implique la imposición de medidas correctivas, sino más bien impondrá una multa**, ello en caso verifique la comisión de una infracción mediante la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador (no excepcional).
79. De otro lado, con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del régimen contemplado en el artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

***"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite***

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

2.1 *Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.*

2.2 *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, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) 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 norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.*

*En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.  
(...)"*

80. Conforme se desprende de la disposición citada, **en caso la autoridad administrativa verifique en un procedimiento sancionador que la conducta infractora se encuadre en uno de los supuestos (de excepción) establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, corresponderá que dicho órgano imponga una multa**, la misma que será aplicada sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, de resultar pertinente, dicte medidas correctivas.

81. Sobre la base del marco normativo expuesto, la DFSAI en el acápite V.2. de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI, luego de declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Cuenca por haber infringido las obligaciones previstas el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, configurando la infracción tipificada el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, consideró que debería evaluarse si correspondía aplicar una sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador .

82. Para tales efectos, la DFSAI a efectos de establecer un marco general para su análisis posterior hizo referencia a lo siguiente:

*"La conducta prevista en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 señala que las actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas, configuran un supuesto de excepción para no aplicar las reglas previstas en (sic) régimen excepcional establecido en la Ley N° 30230, correspondiendo determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer una sanción sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, de corresponder, dictar medidas correctivas.*

*En ese sentido, aquellas actividades que se realicen sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental y/o autorización de inicio de operaciones  pese a que el titular se encuentra en la capacidad de gestionar y/o solicitar el instrumento de gestión ambiental o la autorización respectiva, serán pasibles de sanción conforme a lo previsto en el procedimiento administrativo sancionador<sup>69</sup> (Resaltado agregado).*

83. Una vez establecido el alcance inicial que se desprendería del literal b) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera instancia administrativa hizo referencia al principio de razonabilidad que rige las actuaciones de la Administración Pública, el cual se encuentra recogido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

84. A partir de ello, y como conclusión de lo señalado en el considerando anterior la DFSAI en los considerandos 38 y 39 concluyó lo siguiente:

*"38. El supuesto de excepción previsto en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, específicamente el referido a la realización de actividades sin contar con la certificación ambiental, sólo puede ser aplicada en aquellos casos en los que el titular de la actividad nunca obtuvo la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades a pesar de encontrarse en la posibilidad de hacerlo. La obtención tardía de la certificación ambiental del proyecto significaría la corrección de la conducta infractora, que es justamente la finalidad del dictado de medidas correctivas y, en última ratio, de la imposición de sanciones.*



39. *Adicionalmente, se deben considerar determinados criterios para la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, tales como la duración de los efectos de la conducta ilícita, la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros."*

85. Sobre el particular, es necesario señalar que –en opinión de esta Sala Especializada– la primera instancia omitió fundamentar las razones por las cuales consideró que el supuesto previsto en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230 referido a "Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas" debía ser entendido como aplicable a aquellas actividades que se realicen sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental y/o autorización de inicio de operaciones pese a que el titular se encuentra en la capacidad de gestionar y/o solicitar el instrumento de gestión ambiental o la autorización respectiva. Tal circunstancia invalida de plano cualquier análisis que se construya en atención a la indicada premisa dado que la omisión verificada por este Colegiado denota una indebida motivación en el razonamiento de la primera instancia<sup>70</sup>.

86. De otro lado, esta Sala Especializada considera necesario precisar que la aplicación del principio de razonabilidad, contemplado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, debe obedecer a la necesidad de ponderar determinada situación teniendo en cuenta que su finalidad es reducir la discrecionalidad administrativa cuando se impongan sanciones para lo cual se cuenta con los criterios de graduación contemplados en el artículo 230° de la Ley N° 27444. Asimismo, el principio en cuestión debe ser aplicado conforme con la exigencia de la debida motivación de los actos administrativos, el cual rige el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444.

87. Asimismo, cabe precisar que la discrecionalidad administrativa en materia sancionadora ambiental también se encuentra delimitada bajo los alcances establecidos en las propias normas sectoriales, tales como el artículo 18° de la Ley N° 29325, donde se indica que los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de las normas ambientales así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA, entre otros<sup>71</sup> y por lo consagrado en el numeral 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, sobre la aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción

<sup>70</sup> Sobre el tratamiento que el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha brindado a casos dentro del marco del literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, relacionado con infracciones por desarrollar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental puede revisarse la Resolución N° 068-2015-OEFA/TFA-SEM de fecha 27 de octubre de 2015.

<sup>71</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

administrativa, exonerándose el administrado de responsabilidad sólo si logra acreditar la ruptura del nexo causal<sup>72</sup>.

88. Con relación a la debida motivación, debe indicarse que, conforme con lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se establecen dos principios jurídicos relacionados con dicha exigencia, estos son, el principio de debido procedimiento y el de verdad material, respectivamente<sup>73</sup>. Respecto al principio del debido procedimiento, se establece la

<sup>72</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OS-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012. Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...).

Debe indicarse que mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 4°.

<sup>73</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

*"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".*

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

*"(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.*

*La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.*

(...)

*Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)."*

Finalmente, en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

*"Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Oriandini (Exp. N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:*

*a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo*



garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la

*aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.*

*b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.*

*c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.*

*Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.*

*d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.*

*e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.*

*f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal."*

autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho; asimismo, sobre el principio de verdad material, se dispone que los hechos que sustenten las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente<sup>74</sup>.

89. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos (debidamente probados)<sup>75</sup> y las razones jurídicas y normativas correspondientes.
90. En ese sentido, esta Sala Especializada nota que la conclusión arribada por la primera instancia administrativa y que le sirve de base para la aplicación del principio de razonabilidad, esto es, que las actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental que se encuentran dentro del supuesto (de excepción) establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230 son aquellas que fueron realizadas pese a que el titular se encuentra en la capacidad de gestionar y/o solicitar el instrumento de gestión ambiental o la autorización respectiva, no se desprende de la norma mencionada, ni de ejercicio interpretativo previo por parte de la DFSAI que le pueda permitir llegar a una proposición correcta en los términos descritos.
91. Del mismo modo, este Colegiado es de la opinión que los aspectos considerados por la primera instancia para evaluar la aplicación del supuesto establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, estos son: (i) la obtención tardía de la certificación ambiental, (ii) la duración de los efectos de la conducta ilícita, (iii) la producción de un daño real al ambiente, (iv) la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia no pueden ser

  
74

LEY N° 27444.

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:

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

  
75  
Elo, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

entendidos como parámetros válidos para establecer si se está frente a actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental; toda vez que, tal como ha sido expuesto previamente, la Ley N° 30230 no los contempla, ni se desprenden de otras normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico.

92. Partiendo de todo lo expuesto, esta Sala Especializada advierte que, la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que determinó que en el presente caso no correspondía aplicar una sanción, la DFSAI no realizó una adecuada aplicación del principio de razonabilidad, en la medida que los aspectos considerados para determinar la aplicación del supuesto de excepción establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, tanto el que le sirve como marco general previo como aquellos que la primera instancia califica como criterios no tienen sustento en la norma indicada y tampoco responden a la normativa ambiental que conforma nuestro ordenamiento jurídico<sup>76</sup>, menos aún se sustentan en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas en base a la cual se determinó la responsabilidad administrativa de la administrada.
93. En este punto, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
94. En consecuencia, y tal como ha sido expuesto la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015 fue emitida vulnerando las exigencias que rigen la debida motivación, previstas en los numerales 1.2. y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, así como en los artículos 3° y 6° de la referida ley; incurriéndose por ello en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>77</sup>.
95. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiembre Cuenca S.A.C. una sanción por la comisión de la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento del análisis si corresponde la imposición de una multa en el presente procedimiento administrativo sancionador, debiéndose

<sup>76</sup> En este punto es importante precisar que las exigencias establecidas en nuestro marco jurídico en relación a la debida motivación han sido analizadas en los considerandos 56 a 58 de la presente resolución.

<sup>77</sup> LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...).

devolver los actuados a la DFSAI, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones<sup>78</sup>.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- RECTIFICAR** el error material incurrido en el considerando 1 de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de setiembre de 5 de acuerdo con el siguiente detalle:

#### DICE:

*"1. El 15 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión), realizó una supervisión especial en las instalaciones de la planta La Esperanza de titularidad de Curtiembre Cuenca S.A.C. (en adelante, Curtiembre Cuenca), ubicada en Calle 3, manzana C-2, lote 14Sec. Parque Industrial, distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad. Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 036-2014 del 15 de junio de 2014 (en adelante, Acta de Supervisión) y analizados en el Informe N° 0017-2014-OEFA/DS-IND (en adelante, el Informe de Supervisión)".*

#### DEBE DECIR:

*"1. El 15 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión), realizó una supervisión especial en las instalaciones de la planta La Esperanza de titularidad de Curtiembre Cuenca S.A.C. (en adelante, Curtiembre Cuenca), ubicada en Calle 3, manzana C-2, lote 14Sec. Parque Industrial, distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad. Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 036-2014 del 15 de abril de 2014 (en adelante, Acta de Supervisión) y analizados en el Informe N° 0017-2014-OEFA/DS-IND (en adelante, el Informe de Supervisión)".*

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiembre Cuenca S.A.C., por incurrir en la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo

<sup>78</sup> Cabe indicar que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en su calidad de órgano revisor de última instancia administrativa, tiene el deber de velar por el cumplimiento del principio de legalidad, el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.



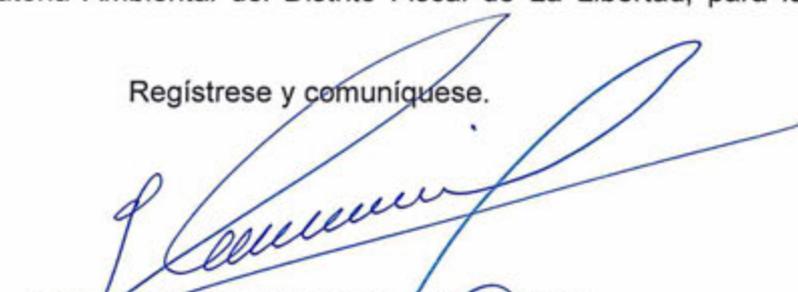
Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**TERCERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiembre Cuenca S.A.C. una sanción por la comisión de la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; en consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a Curtiembre Cuenca S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

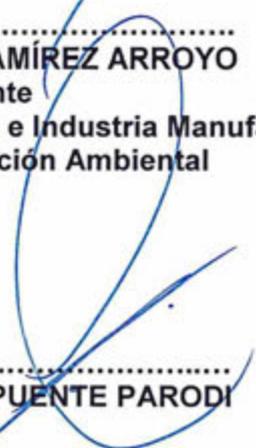
**QUINTO.-** Poner en conocimiento la presente resolución a la Primera Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental del Distrito Fiscal de La Libertad, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental