



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° 007-2017-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 785-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : SOCIEDAD ANÓNIMA PAPELSA  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
RUBRO : PAPEL  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1505-2016-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** "Se confirma la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI del 29 de setiembre de 2016, por la cual se sancionó a Sociedad Anónima Papelsa con un multa de ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias por la siguiente conducta infractora:

- (i) Realizar actividades industriales en la planta Lurigancho-Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. Dicha conducta generó el incumplimiento del literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI del 29 de setiembre de 2016, en el extremo que ordenó a Sociedad Anónima Papelsa el cumplimiento de las medidas correctivas correspondientes a la conducta infractora descrita en el párrafo anterior".

Lima, 9 de febrero de 2017

## I. ANTECEDENTES

1. Sociedad Anónima Papelsa<sup>1</sup> (en adelante, **Papelsa**) es propietaria de la planta Lurigancho-Chosica (en adelante, **Planta Lurigancho-Chosica**), ubicada en el distrito de Lurigancho-Chosica, provincia y departamento de Lima<sup>2</sup>.
2. El 16 de febrero de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2015**) en las instalaciones de la Planta Lurigancho-Chosica durante la cual se detectaron hallazgos que fueron registrados en el Informe de Supervisión N° 019-2015-OEFA/DS-IND<sup>3</sup>. Dichos hallazgos originaron la emisión del Informe Técnico Acusatorio N° 520-2015-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)<sup>4</sup>.
3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) del OEFA emitió la Resolución Subdirectorial N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio de 2016, notificada a Papelsa el 4 de agosto de 2016<sup>5</sup>, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra el administrado.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por la administrado<sup>6</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI del 29 de setiembre de 2016<sup>7</sup>, mediante la cual sancionó a Papelsa con una multa de ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**) por la conducta infractora que se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

**Cuadro N° 1: Conducta infractora por la cual se sancionó a Papelsa a través de la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Sanción
1	En atención a la supervisión realizada el 16 de febrero de 2015 Papelsa realiza	- Literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para	- Numeral 3.1 del Cuadro de la Resolución de Consejo Directivo	175 UIT

- 1 Registro Único de Contribuyente N° 20101927904.
- 2 Ubicada en la Av. Las Torres N° 151, Urb. La Capitana CPM Santa María de Huachipa, distrito de Lurigancho-Chosica, Lima.
- 3 Dicho Informe de Supervisión consta en un CD, foja 8.
- 4 Fojas 1 a 8.
- 5 Fojas 66 a 74.
- 6 Presentado el 1 de setiembre de 2016 (fojas 245 a 313).
- 7 Fojas 345 a 365 reverso. Dicha resolución fue notificada el 30 de setiembre de 2016 (foja 366).



	actividades industriales en la Planta Lurigancho-Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, <b>Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE</b> ) <sup>8</sup> . - Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, <b>Ley N° 27446</b> ) <sup>9</sup> .	N° 049-2013-OEFA/CD <sup>12</sup> .	
--	---	---	-------------------------------------	--

<sup>8</sup> **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprobó el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de junio de 2015.

**Artículo 13°.- Obligaciones del titular**

Son obligaciones del titular:

a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.

**Artículo 53°.- Adecuación ambiental de las actividades en curso**

53.1 El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de:

a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)

Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

<sup>9</sup> **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

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

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.

<sup>12</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCTOR)	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>3</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente	Artículo 3° de la Ley SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74° y Numeral 1 del Artículo 75° de la	MUY GRAVE	De 175 a 17 500 UIT

		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, <b>Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM</b>)<sup>10</sup>.</li> <li>- Literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (en adelante, <b>Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD</b>)<sup>11</sup>.</li> </ul>		
--	--	--	--	--

Fuente: Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI.  
Elaboración TFA.

	por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.	Ley General del Ambiente.			
--	---	---------------------------	--	--	--

<sup>10</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprobó el Reglamento de la 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 ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley.

<sup>11</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD.**

**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.

5. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Papelsa el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:

**Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas impuestas a Papelsa por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI**

Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
<p>En atención a la supervisión realizada el 16 de febrero del 2015 Papelsa realiza actividades industriales en la planta Lurigancho-Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.</p>	<p>Solicitar la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente para la realización de sus actividades industriales, en la que se incluyan, entre otros aspectos que sean pertinentes para garantizar una adecuada protección del ambiente y los compromisos legalmente exigibles para la planta Lurigancho - Chosica.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI/PAS.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a la DFSAI la presentación ante la autoridad competente de la solicitud de certificación ambiental para las actividades de papel a realizarse en la planta Lurigancho - Chosica.</p>
	<p>Informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI/PAS.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a la DFSAI un informe detallando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental;</li> <li>- las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y,</li> <li>- el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva.</li> </ul> <p>El informe deberá ser firmado por el representante legal.</p>
	<p>Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Lurigancho - Chosica para el adecuado manejo de los residuos sólidos y efluentes que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI/PAS.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde del día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a la DFSAI un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos y los certificados de disposición final</li> <li>- los manifiestos de manejo de efluentes desde el año 2013 hasta la actualidad, y los certificados de disposición final; y,</li> </ul>

			<p>- los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>
	<p>Realizar el monitoreo de las emisiones gaseosas y de ruido ambiental que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en la planta Lurigancho - Chosica.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI/PAS.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a la DFSAI un informe que contenga (i) los resultados de monitoreos de las emisiones gaseosas y, (ii) los resultados de monitoreos de ruido ambiental (niveles de ruido).</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI  
Elaboración TFA

6. La Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI indicó que 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 (en adelante, **Ley N° 30230**)<sup>13</sup>, establece que durante un periodo de tres (3) años el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales al verificar la existencia de una infracción, salvo que verifique que un administrado realiza actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Publicada el 12 de julio del 2014. La DFSAI indicó que dicha norma durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, permitiría que el OEFA privilegie las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

<sup>14</sup> El Artículo 19° de la Ley N° 30230 estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo las siguientes excepciones:

- 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 periodo de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.



- (ii) En virtud de ello, la DFSAI concluyó que este procedimiento se rige bajo las reglas del procedimiento ordinario, al haberse constatado que el administrado opera la Planta Lurigancho-Chosica sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.
- (iii) De igual modo, la primera instancia manifestó que la conducta imputada constituye una infracción continuada, debido a que la situación antijurídica de Papelsa se prolonga en el tiempo (persiste hasta la fecha, debido a que el administrado continúa realizando actividades industriales sin contar con un IGA), por lo que al no haber cesado la conducta infractora, no ha prescrito la facultad de la autoridad administrativa.
- (iv) Por otro lado, la DFSA indicó que la obligación de contar con un IGA aprobado por la autoridad competente ya existía desde la entrada en vigencia del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**) en el año 1997.
- (v) Asimismo, la DFSAI indicó que a partir del 6 de setiembre del 2015 entró en vigencia el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, precisando que de ninguna manera puede interpretarse que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por el citado Decreto Supremo otorga un plazo de 3 años para que los titulares de actividades industriales que no cuentan con un instrumento de gestión ambiental realicen operaciones sin sujetarse a ninguna clase de control sobre las obligaciones ambientales que por ley le corresponden.
- (vi) De igual modo, la DFSAI manifestó que Papelsa como titular de la industria manufacturera tenía la obligación de contar con la certificación ambiental correspondiente antes del inicio de sus actividades en diciembre del 2011 -de acuerdo con la Licencia de Funcionamiento-; siendo que, a la fecha de supervisión (16 de febrero del 2015), Papelsa no contaba con un IGA aprobado por el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**).
- (vii) Por lo tanto, la DFSAI concluyó de la revisión de los medios probatorios: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) ITA, (iv) Autorización de Funcionamiento de la planta Lurigancho-Chosica; (v) Oficio N° 4806-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 2 de junio del 2015; y (vi) escrito del 1 de setiembre del 2016, que Papelsa inició actividades productivas el 27 de diciembre del 2011 sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente. Por lo tanto, incumplió lo dispuesto en el literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° de su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

- (viii) Por otro lado, la DFSAI ordenó medidas correctivas a Papelsa, al considerar que ha quedado acreditado que a la fecha de emisión de la resolución apelada, Papelsa no ha iniciado los trámites para la aprobación del IGA.
- (ix) Finalmente, la DFSAI manifestó que la conducta infractora cometida por Papelsa se encuentra dentro del supuesto indicado en el literal b) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>15</sup>, por lo que corresponde imponerle una sanción.
- (x) En ese sentido, la primera instancia administrativa manifestó que de la aplicación de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones<sup>16</sup>, se obtuvo una multa de 29,51 UIT.
- (xi) Por lo tanto, la DFSAI para la determinación de la multa tomó en consideración los ingresos brutos de Papelsa correspondientes a los años 2014 y 2015 y, considerando lo dispuesto por el principio de no confiscatoriedad, impuso a Papelsa una multa de ciento setenta y cinco (175) UIT, al ser este el valor inferior al previsto en el cuadro de tipificación<sup>17</sup>.

7. El 21 de octubre de 2016<sup>18</sup>, Papelsa apeló la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

#### **Sobre la presunta vulneración del principio de legalidad**

- a) Papelsa alegó que si bien las empresas del sector industria se encuentran obligadas a obtener un IGA<sup>19</sup>, dicha obligación ha dejado de ser pasible de sanción durante el plazo de adecuación dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo

<sup>15</sup> Realizar actividades sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.

<sup>16</sup> Aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

<sup>17</sup> Sobre el particular, la DFSAI indicó respecto de la determinación de la sanción a imponer, que en el numeral 3.1 del cuadro de tipificación contenido en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, sanciona por la conducta imputada con una multa cuyo tope mínimo es de ciento setenta y cinco (175) UIT y hasta un máximo de diecisiete mil quinientos (17 500) UIT.

<sup>18</sup> Fojas 377 a 411.

<sup>19</sup> Papelsa indicó que el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE establecen la obligación a todos los administrados que realicen o vayan a realizar proyectos de inversión sujetos a evaluación ambiental de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado, sea de naturaleza preventiva o correctiva (página 7 del recurso de apelación, foja 383).

Asimismo, Papelsa mencionó como IGA a la "...Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado (EIA - sd), un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA - d), una Declaración Ambiental Preliminar (DAP) o un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)", página 8 del recurso de apelación, foja 384.



N° 017-2005-PRODUCE. Además, durante un proceso de adecuación ambiental, el ente fiscalizador sólo podrá sancionar siempre y cuando exista una norma que lo autorice a ello, lo cual no sucedería en el presente caso.

- b) En ese sentido, el administrado refirió que durante la Supervisión Regular 2015 era una obligación de Papelsa contar con un IGA. Asimismo, que al momento de la emisión de la resolución apelada se encontraba vigente el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE que estableció un plazo máximo de tres (3) años para la adecuación ambiental de los titulares de actividades industriales que no cuentan con IGA, y que en dicha norma no se estableció de forma expresa la posibilidad de sancionarlos durante este proceso, a diferencia de otros sectores productivos.
- c) Con relación a ello, el administrado manifestó que en el año 2014 se promulgaron nuevos reglamentos de gestión ambiental para las actividades de hidrocarburos y minería<sup>20</sup>, que al igual que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE, se establecieron instrumentos correctivos<sup>21</sup>, con la diferencia que en los mencionados reglamentos se habría establecido expresamente la posibilidad de que la entidad fiscalizadora aplique las sanciones que corresponda por no contar con IGA durante el periodo de adecuación ambiental.
- d) Tomando en consideración ello, Papelsa concluyó que sancionarlo durante el periodo de adecuación establecido en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE sin que exista una cobertura legal que sustente tal actuación, vulneraría el principio de legalidad, recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).

<sup>20</sup>

Sobre el particular, el administrado citó lo dispuesto en la Quinta Disposición Complementaria del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte, y Almacenamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM, la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

De igual modo, Papelsa mencionó que:

*"Adicionalmente, el proyecto de Decreto Supremo que aprueba el proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transporte, aprobado por Resolución Ministerial N° 775-2016-MTC701.02, en el acápite relacionado a la adecuación ambiental de actividades que no cuenten con certificación ambiental, al igual que los reglamentos ambientales de los sectores de minería y energía, ya diferencia del reglamento ambiental de industria, propone que la aprobación del PAMA se realiza sin perjuicio de las sanciones que correspondan con arreglo al Régimen Común de Fiscalización Ambiental a ser aplicada por la Autoridad de Supervisión y Fiscalización Ambiental correspondiente (...)",* página 10 del recurso de apelación, foja 386.

<sup>21</sup>

Al respecto, Papelsa señaló que se entiende por IGA correctivo, a "...aquellos que se implementan de manera posterior al inicio de actividades y tienen la finalidad de adecuar las actividades al cumplimiento de las obligaciones ambientales", página 9 del recurso de apelación, foja 385.

- e) En esta misma línea argumentativa, Papelsa alegó que se ha habría vulnerado el principio de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que se le sancionó pese a que la obligación de contar con un IGA aprobado por la autoridad certificador ha dejado de ser pasible de sanción durante el plazo de adecuación dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE.

#### En cuanto a los presuntos vicios de motivación

- f) Papelsa indicó que los argumentos esbozados por la DFSAI adolecerían de (i) motivación aparente<sup>22</sup>, (ii) falta de motivación interna, (iii) deficiencia en la motivación externa y (iv) motivación sustancialmente incongruente.
- g) Según el administrado, la resolución apelada contendría una motivación aparente pues la DFSAI sostuvo en reiteradas oportunidades que desde diciembre de 2011 Papelsa se encontraba obligada a contar con un IGA para iniciar actividades y que nunca lo obtuvo; sin embargo, este aspecto no ha sido discutido por él; y, además, refirió que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE es obligatorio desde su entrada en vigencia; no obstante, este otro aspecto tampoco ha sido negado, pues en efecto dicha norma es obligatoria para los proyectos nuevos (aquellos que se inician a partir de su entrada en vigencia) pero ha establecido un proceso de adecuación para los proyectos en ejecución. Esta diferencia en la regulación de los proyectos nuevos y los proyectos en ejecución habría sido ignorada por la primera instancia.
- h) En lo concerniente a la falta de motivación interna<sup>23</sup>, Papelsa señaló que:

*“...este defecto es apreciable en el argumento previamente criticado, en la medida que no existe coherencia narrativa, dado que de la regulación aplicable a los proyectos nuevos no se genera ninguna consecuencia para el presente caso, dado que el proyecto PAPELSA es uno en ejecución desde el 2011.” (Resaltado original)*

<sup>22</sup> Con relación a la motivación aparente, Papelsa señaló lo siguiente:

*“...el Tribunal Constitucional nos ha dicho que se presenta cuando «no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico»”, página 12 del recurso de apelación, foja 388.*

<sup>23</sup> Al respecto Papelsa señaló lo siguiente:

*“...el Tribunal Constitucional ha señalado que esta se presenta «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»”, página 13 del recurso de apelación, foja 389.*

- i) Sobre la deficiencia de motivación externa<sup>24</sup>, Papelsa señaló que este defecto estaría presente cuando la DFSAI señala:

*“... sin mayor sustento jurídico que el plazo de adecuación solo es aplicable a las empresas que «reportan el cumplimiento de límites máximos permisibles, de estándares de calidad ambiental y obligación referidas al manejo de residuos sólidos»...Prueba de ello es que la norma no lo dice y la Sala apreciaría que la Dirección no cita norma alguna para respaldar dicha afirmación”<sup>25</sup>. (Resaltado original)*

- j) En ese sentido, el administrado alegó que la interpretación que habría realizado la DFSAI sobre la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE no sería la correcta, pues dicha norma tendría como objetivo lograr la adecuación de los titulares de proyectos sujetos a la normativa ambiental y susceptibles de generar impactos ambientales y no como erróneamente habría señalado la primera instancia sobre que el periodo de adecuación solo sería aplicable a aquellas actividades que reportan el cumplimiento de obligaciones ambientales, ya que dicha interpretación generaría la imposibilidad de adecuación a la legislación ambiental de los proyectos que no cuentan con Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA) o un Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, DAP).
- k) Agregó que Papelsa se encontraría dentro del supuesto de hecho establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE toda vez que está sujeta al cumplimiento de los límites máximos permisibles, aprovechamiento de recursos naturales así como de control de sustancias peligrosas, por lo que contaría con un plazo de adecuación para elaborar y presentar su IGA, conforme lo establecido en el artículo 53° del mismo cuerpo normativo.
- l) Por lo tanto, Papelsa concluyó que mientras dure el proceso de adecuación establecido por el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, la DFSAI no podría ejercer la potestad sancionadora, debiendo recurrir a otros mecanismos a fin de hacer cumplir la normativa ambiental, con excepción del cumplimiento de IGA, pues este sería exigible cuando culmine el plazo de adecuación.
- m) Finalmente, el administrado señaló que se apreciaría que la motivación de la resolución apelada sería sustancialmente incongruente<sup>26</sup>, pues en lugar de

<sup>24</sup> Papelsa señaló que *“...la jurisprudencia constitucional ha precisado que aparece «cuando las premisas de las que parte el juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica»*, página 14 del recurso de apelación, foja 390.

<sup>25</sup> Página 14 del recurso de apelación, foja 390.

<sup>26</sup> El administrado indicó lo siguiente:

analizar si la obligación cuyo incumplimiento se le imputa era pasible de sanción, la DFSAI prefirió argumentar que Papelsa no habría cumplido otras obligaciones ambientales fiscalizables lo que aparentemente lo privaría del plazo de adecuación.

### Sobre las medidas correctivas

- n) Papelsa mencionó que las medidas correctivas ordenadas en la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI no serían congruentes con la conducta infractora referida a realizar actividades sin contar con IGA ni las normas cuyo incumplimiento se le imputa, sino que aquellas se encuentran vinculadas al manejo de residuos sólidos y la realización de monitoreos ambientales, aspectos que no fueron mencionados en el presente procedimiento y que, pese a ello, fueron considerados por la DFSAI para ordenar medidas correctivas. En virtud de ello, Papelsa alegó que, contravendría lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27444, pues no se le otorgó la oportunidad de manifestar su posición sobre estos nuevos hechos, y además, estarían siendo discutidos en otro procedimiento administrativo sancionador, conforme fue indicado la resolución apelada<sup>27</sup>.

### Sobre la prescripción

- o) Papelsa alegó que la conducta imputada constituiría una infracción de estado, la cual se ejecutaría en un solo acto (similar a una infracción instantánea) pero que desplegaría sus efectos por un período de tiempo mayor<sup>28</sup>. En ese sentido, el administrado indicó que la conducta imputada solo podría ejecutarse materialmente en un solo momento, esto es antes del inicio de actividades, pues el hecho de continuar desarrollando actividades sin IGA no la convertiría en una infracción continuada.
- p) Asimismo, Papelsa indicó que el hecho que se haya creado una conducta antijurídica que permanezca en el tiempo (desarrollo de actividades sin contar con un IGA) se condice con la definición de infracción de estado y no con un supuesto de infracción continuada, pues esta implica la ejecución de la misma

“...el Tribunal Constitucional se ha pronunciado manifestando que se presenta cuando se busca «desviar la decisión de 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)”, página 16 del recurso de apelación, foja 392.

<sup>27</sup> Asimismo, Papelsa manifestó que: “Prueba adicional de ello es que la misma Resolución menciona en su Considerando 79 que el sustento de las medidas correctivas dictadas son los hallazgos encontrados en otro expediente”, página 18 del recurso de apelación, foja 394.

<sup>28</sup> Sobre el particular, Papelsa indicó que “Ello es así en la medida que la naturaleza del instrumento de gestión ambiental preventivo implica que su falta de obtención se produzca en un único momento antes del inicio de actividades. Prueba de ello es que una vez iniciadas las actividades no puede obtenerse un instrumento de gestión ambiental a menos que exista una norma habilitante en dicho sentido.”, página 22 del recurso de apelación, foja 398.



infracción de forma continua, es decir la ejecución de una pluralidad de acciones con la misma voluntad y subsumibles dentro de un mismo tipo infractor.

- q) Por lo tanto, el administrado concluyó que al haber transcurrido más de cuatro (4) años desde que se cometió la supuesta infracción, es decir desde el inicio de las actividades sin contar con IGA, la conducta imputada habría prescrito<sup>29</sup>.

#### Sobre el plazo de adecuación establecido en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

- r) El administrado sostuvo que se encontraría dentro del plazo de adecuación establecido por el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, por lo que el 20 de julio de 2016 contrató los servicios de la empresa Ingeniería en Seguridad Industrial e Higiene Ambiental S.A.C.<sup>30</sup> con la finalidad de que elabore la Declaración de Adecuación Ambiental (en adelante, **DAA**).
- s) Asimismo, Papelsa señaló que el 30 de setiembre de 2016 presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Produce la DAA. En ese sentido, el administrado indicó que el administrado solicitó el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que la norma no contempla expresamente la posibilidad de sanción durante el proceso de adecuación.

#### Sobre la multa

- t) Papelsa alegó que se habría vulnerado el principio de irretroactividad, previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, pues al momento de la imputación de cargos y de la sanción no correspondía aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, pues esta no habría estado vigente al momento de la comisión de la infracción que habría sido en diciembre de 2011 (cuando Papelsa inició sus actividades de industria).
- u) Tomando en consideración ello, el administrado manifestó que la DFSAI debió aplicar el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, que aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (en adelante, **Decreto**

<sup>29</sup> El administrado con relación a la prescripción indicó lo siguiente:

*"Cabe aclarar que si bien estamos frente a una infracción de estado, su tratamiento es similar a la infracción instantánea en lo que concierne a la aplicación de la prescripción:*

*«Las infracciones de estado se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de- un estado antijurídico pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero –como las permanentes– pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. Así el cómputo del plazo de prescripción comienza en el monto de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico.» (Énfasis original), página 23 del recurso de apelación, foja 399.*

<sup>30</sup> Consultora inscrita en el Registro de Consultoras Ambientales del Ministerio de la Producción (Registro N° 0362).

**Supremo N° 025-2001-ITINCI**), que sería la norma vigente al momento de la comisión de la infracción<sup>31</sup>.

v) Asimismo, Papelsa alegó que en el caso la Sala lo declare responsable administrativamente se debería aplicar el artículo 29° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, el cual establecería como multa hasta un máximo de 600 UIT, no obstante, debería imponerse la multa de 29,51 UIT, que sería la resultante luego de haberse aplicado la metodología del cálculo de multa del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

8. El 5 de enero de 2017, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente<sup>32</sup>.

## II. COMPETENCIA

9. 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>33</sup>, se crea el OEFA.

10. 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>34</sup> (en

<sup>31</sup> Asimismo, Papelsa señaló que:

*«La norma en mención señala que el reglamento «regula las infracciones, sanciones e incentivos aplicables a nivel nacional a todas las personas naturales y jurídicas del Sector Público y Privado que realicen actividad en la industria manufacturera (...)», por lo tanto la Dirección debió emplear la norma específica y vigente al momento en que PAPELSA cometió la presunta infracción y no aplicar al caso concreto retroactivamente la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, ya que vulnera el principio de irretroactividad desarrollado en la LPAG», página 27 del recurso de apelación, foja 403.*

<sup>32</sup> Foja 435.

<sup>33</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>34</sup> **LEY N° 29325.**

**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**



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.

11. 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>35</sup>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>36</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>37</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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>38</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del

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.

<sup>35</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>36</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>37</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>38</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

OEFA<sup>39</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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>40</sup>.
15. 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>41</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.
16. 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,

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>39</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 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>40</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>41</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.

pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

17. En el sistema jurídico nacional, 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>42</sup>.
18. 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>43</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>44</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>45</sup>.
19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>46</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>47</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>43</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**  
**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho:  
(...)

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

<sup>44</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>45</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>46</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>47</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".*

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>48</sup>.

20. 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.
21. 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>49</sup>.
22. 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

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
  - (i) Si la facultad del OEFA para determinar la existencia de la infracción materia del presente procedimiento ha prescrito.
  - (ii) Si la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE exime a Papelsa de responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente; y si se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad recogidos en la Ley N° 27444 por declarar responsable a Papelsa.

<sup>48</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>49</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (iii) Si la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada.
- (iv) Si resulta congruente el dictado de las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
- (v) Si correspondía imponer a Papelsa la sanción contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Si la facultad del OEFA para determinar la existencia de la infracción materia del presente procedimiento ha prescrito

- 24. Papelsa alegó que la conducta imputada constituiría una infracción de estado, que se ejecutaría en un solo acto (similar a una infracción instantánea) pero que desplegaría sus efectos por un período de tiempo mayor<sup>50</sup>. En ese sentido, el administrado indicó que la conducta imputada solo podría ejecutarse materialmente en un solo momento, esto es antes del inicio de actividades, pues el hecho de continuar desarrollando actividades sin IGA no la convertiría en una infracción continuada.
- 25. Asimismo, Papelsa indicó que el hecho que se haya creado una conducta antijurídica que permanezca en el tiempo (desarrollo de actividades sin contar con un IGA) se condice con la definición de infracción de estado y no con un supuesto de infracción continuada, pues esta implica la ejecución de la misma infracción de forma continua, es decir la ejecución de una pluralidad de acciones con la misma voluntad y subsumibles dentro de un mismo tipo infractor.
- 26. Por lo tanto, el administrado concluyó que al haber transcurrido más de cuatro (4) años desde que se cometió la supuesta infracción, es decir desde el inicio de las actividades sin contar con IGA, la conducta imputada habría prescrito<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Sobre el particular, Papelsa indicó que *“Ello es así en la medida que la naturaleza del instrumento de gestión ambiental preventivo implica que su falta de obtención se produzca en un único momento antes del inicio de actividades. Prueba de ello es que una vez iniciadas las actividades no puede obtenerse un instrumento de gestión ambiental a menos que exista una norma habilitante en dicho sentido.”*, página 22 del recurso de apelación, foja 398.

<sup>51</sup> El administrado con relación a la prescripción indicó lo siguiente:

*“Cabe aclarar que si bien estamos frente a una infracción de estado, su tratamiento es similar a la infracción instantánea en lo que concierne a la aplicación de la prescripción:  
«Las infracciones de estado se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero –como las permanentes– pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. Así el cómputo del plazo de prescripción comienza en el monto de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico.»”* (Énfasis original), página 23 del recurso de apelación, foja 399.

27. Al respecto, debe tenerse en cuenta que el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444<sup>52</sup> establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años.
28. De igual modo, el numeral 42.1 del artículo 42° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA aprobado mediante la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>53</sup> establece que la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años.
29. Ahora bien, esta Sala considera oportuno mencionar que antes de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley N° 27444, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444<sup>54</sup> recogía dos tipos de infracciones: i) las instantáneas y ii) de acción continuada. Respecto de la acción continuada, esta Sala tuvo la ocasión de pronunciarse sobre que las infracciones de acción continuada están relacionadas a situaciones antijurídicas prolongadas en el tiempo, cuyo plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta infractora,

<sup>52</sup> **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001 y modificada por el Decreto Legislativo N° 1272, publicada el 21 de diciembre de 2016.

**Artículo 233°.- Prescripción**

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

<sup>53</sup> **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/PCD aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**Artículo 42°.- Prescripción**

42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.

42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.

42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.

42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso

<sup>54</sup> **LEY N° 27444.**

**Artículo 233°.- Prescripción**

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. (Énfasis agregado).

precisando que este tipo de infracciones son denominadas en doctrina como infracciones permanentes<sup>55</sup>.

30. Dicho ello, a partir de la modificación de la Ley N° 27444, se introdujo dos tipos de infracciones adicionales, siendo actualmente cuatro tipos: i) las instantáneas, ii) las instantáneas de efectos permanentes, iii) las continuadas y las iv) las permanentes. En efecto, en el numeral 2 del artículo 233° de la Ley N° 27444<sup>56</sup> se indicó sobre el inicio del cómputo del plazo de prescripción que esta comienza a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas<sup>57</sup> o infracciones instantáneas de efectos permanentes<sup>58</sup>, desde el día que se realizó la

<sup>55</sup> Sobre el particular, esta Sala se ha pronunciado en las Resoluciones N°s 007-2016-OEFA/TFA-SEPIM, 24-2015-OEFA/TFA-SEPIM, 62-2015-OEFA/TFA-SEPIM, 68-2015-OEFA/TFA-SEPIM, 071-2015-OEFA/TFA-SEPIM y 075-2015-OEFA/TFA-SEPIM.

<sup>56</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 233°.- Prescripción**  
(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

<sup>57</sup> Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que *"se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito"*.

ANGELES DE PALMA DEL TESO. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.*

Consulta: 25 de enero de 2017.

[http://www.mpfm.gov.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gov.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf)

<sup>58</sup> Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas de efectos permanentes, o denominadas infracciones de estado:

*"...se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero —como las permanentes— pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. Así, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico."* (Ibidem)

última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas<sup>59</sup>, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes<sup>60</sup>.

31. Considerando el aludido marco normativo, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la conducta imputada, corresponde a esta Sala Especializada identificar inicialmente la naturaleza de la infracción, a fin de determinar su tipo y, en virtud de ello, establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
32. Sobre el particular, tal como lo ha mencionado la DFSAI en el considerando 48 de la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI:

*“...la conducta infractora imputada es una infracción continuada<sup>61</sup>, ya que la situación antijurídica (referida a realizar actividades industriales si contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente) se prolonga en el tiempo (persiste hasta la fecha, ya que continua realizando actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente...”.*

33. En efecto, durante la Supervisión Regular 2015 se detectó que Papelsa estaba realizando actividades de la industria manufacturera en la planta Lurigancho-Chosica sin contar con IGA aprobado por la autoridad competente desde el 27 de diciembre de 2011<sup>62</sup>, por lo que a criterio de esta Sala Especializada dicha conducta califica como una infracción permanente y no una infracción de estado –como sostiene el administrado– toda vez que mientras se encuentre realizado dichas actividades sin

<sup>59</sup> Con relación a la infracción continuada, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

*“La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.” (Ibidem)*

<sup>60</sup> Sobre las infracciones permanentes Ángeles De Palma señala lo siguiente:

*“(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)*  
*Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...).” (Ibidem)*

<sup>61</sup> Sobre el particular, cuando la DFSAI señala como infracción continuada en la resolución apelada, se está refiriendo a una infracción permanente.

<sup>62</sup> Fecha que corresponde a la Autorización de Funcionamiento N° 1302 para la planta Lurigancho-Chosica emitido por la Municipalidad Santa María de Huachipa, conforme consta en la página 55 del Informe de Supervisión que consta en un CD, foja 8.

certificación ambiental aprobada por la autoridad competente la situación ilícita se mantiene<sup>63</sup>.

34. Asimismo, cabe señalar que contrariamente a lo alegado por Papelsa, la conducta imputada no se ha ejecutado en un solo momento (esto es al inicio de sus actividades) como una infracción de estado, sino que tal como se ha indicado en el considerando anterior, la conducta del administrado ha determinado una situación antijurídica que se ha prolongado durante todo este tiempo por la voluntad del administrado, y que

<sup>63</sup> Sobre la diferencia entre infracciones de estado y permanentes, conviene citar en la doctrina nacional a Baca Oneto, quien señala ejemplos sobre infracción de estado:

*"Infracciones Instantáneas con Efectos Permanentes (llamadas también Infracciones de Estado) ...Es el caso, por ejemplo, de la instalación de rejas en la vía pública en contra de lo dispuesto por una ordenanza municipal o la construcción sin licencia. En estos casos, aunque los efectos de la conducta infractora sean duraderos y permanezcan en el tiempo, la consumación de ésta es instantánea, por lo que es a partir de este momento en que debe contarse el plazo de prescripción de la infracción". (Resaltado agregado).*

Para el caso de infracciones permanentes, Baca Oneto cita como ejemplos: "...quien opera sin licencia (que sería distinto del tipificado como abrir o construir sin licencia, que se consume en un momento determinado, luego del cual perduran únicamente sus efectos)" (Resaltado agregado).

Baca Oneto, Víctor Sebastián. "La prescripción de las infracciones y su clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En especial, análisis de los supuestos de infracciones permanentes y continuadas)". *Revista Derecho & Sociedad*. Año 2012, N° 37, pp. 263 -274.

Por otro lado, en la doctrina extranjera, Ángeles De Palma explica la diferencia entre infracciones de estado y permanentes del siguiente modo:

*"Asimismo, en la STS DE 10 de octubre de 1988 (Ar. 7461) el Tribunal, aunque no de forma expresa, vendría a distinguir las infracciones permanente y la infracciones de estado. La Administración había impuesto una sanción por la comisión de una infracción tipificada en el artículo 77.1.2 del Reglamento de Disciplina Urbanística en relación con el artículo 78 del propio Reglamento. Pues bien, según afirma el Tribunal Supremo «definen estos preceptos dos tipos genéricos de infracción dentro de los cuales se incluyen dos especies diferentes cuya línea divisoria viene marcada por dos criterios, uno que contrapone lo permanente a lo ocasional y otro que distingue lo legalizable de lo ilegalizable».*

*Tal como señala la sentencia, la infracción descrita en el artículo 77.1.2 «se refiere a usos y obras de carácter provisional». Por ello, se afirma que «el uso del suelo constituye ordinariamente una actividad continuada y por tanto el plazo de prescripción no empieza a correr hasta que tal actividad finaliza. Que haya prescrito con anterioridad la integrada por las obras que dieron lugar a la edificación en la que se desarrolla el uso no es obstáculo para que subsista la posibilidad de sancionar dicho uso: mientras que las obras son una actuación pasajera, el uso normalmente está destinado a desarrollarse activamente a lo largo del tiempo». Por tanto, según resulta de esta sentencia, la realización de la obra o edificación (construcción de un almacén de contenedores perturbando el uso asignado por el planeamiento) constituiría una infracción de estado que se consume en el momento en que se produce la creación de la situación antijurídica. En cambio, el desarrollo en aquel almacén de la actividad industrial constituiría una infracción permanente, por lo que su plazo de prescripción no puede comenzar a correr hasta el momento en que cese la situación antijurídica. De forma que, tal como afirma el Tribunal, puede haber prescrito una infracción pero no la otra." (Resaltado agregado).*

ANGELES DE PALMA DEL TESO. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.*

Consulta: 25 de enero de 2017.

[http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf)

solo podría cesar cuando el administrado obtenga finalmente la certificación ambiental; razón por la cual su naturaleza es de ser permanente.

35. Dicho esto, y tomando en cuenta lo indicado en el considerando 30 de la presente resolución, el inicio del cómputo del plazo de prescripción en infracciones permanentes comienza desde la fecha del cese de las mismas.
36. En tal sentido, esta Sala procederá a analizar los medios probatorios que obran en el expediente a efectos de verificar si se ha producido el cese de la conducta infractora materia del presente procedimiento; ello, a fin de determinar si se ha iniciado el cómputo de plazo de prescripción de la facultad sancionadora del OEFA respecto a dicha conducta infractora.
37. Al respecto, cabe indicar que de la revisión del expediente se advierte que hasta la fecha el administrado no ha obtenido la certificación ambiental por parte de la autoridad competente, siendo que Papelsa recién el 30 de setiembre de 2016 presentó ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Producción la DAA<sup>64</sup>.
38. Por lo tanto, siendo que al momento de la emisión de la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI no se había producido el cese de la conducta infractora materia de análisis; en ese sentido, no ha prescrito la facultad para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
39. Por las consideraciones antes expuestas, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso.
- V.2 Si la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE exime a Papelsa de responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente; y si se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad recogidos en la Ley N° 27444 por declarar responsable a Papelsa**
40. Papelsa alegó que si bien las empresas del sector industria se encuentran obligadas a obtener un IGA<sup>65</sup>, dicha obligación ha dejado de ser pasible de sanción durante el

<sup>64</sup> Dicho documento fue presentado por el administrado como anexo 1-C en su recurso de apelación, foja 411.

<sup>65</sup> Papelsa indicó que el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE establecen la obligación a todos los administrados que realicen o vayan a realizar proyectos de inversión sujetos a evaluación ambiental de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado, sea de naturaleza preventiva o correctiva (página 7 del recurso de apelación, foja 383).

Asimismo, Papelsa mencionó como IGA a la "...Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental Semi- detallado (EIA - sd), un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA - d), una Declaración Ambiental

plazo de adecuación dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE. Además, durante un proceso de adecuación ambiental, el ente fiscalizador sólo podrá sancionar siempre y cuando exista una norma que lo autorice a ello, lo cual no sucedería en el presente caso.

41. En ese sentido, el administrado refirió que durante la Supervisión Regular 2015 era una obligación de Papelsa contar con un IGA, pues al momento de la emisión de la resolución apelada se encontraba vigente el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE que estableció un plazo máximo de tres (3) años para la adecuación ambiental de los titulares de actividades industriales que no cuentan con IGA, y que en dicha norma no se estableció de forma expresa la posibilidad de sancionarlos durante este proceso, a diferencia de otros sectores productivos.
42. Con relación a ello, el administrado manifestó que en el año 2014 se promulgaron nuevos reglamentos de gestión ambiental para las actividades de hidrocarburos y minería<sup>66</sup>, que al igual que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE, establecieron instrumentos correctivos<sup>67</sup>, con la diferencia que en los mencionados reglamentos se habrían establecido expresamente la posibilidad de que la entidad fiscalizadora aplique las sanciones que corresponda por no contar con IGA durante el periodo de adecuación ambiental.
43. Tomando en consideración ello, Papelsa concluyó que sancionarlo durante el periodo de adecuación establecido en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE sin que exista una cobertura legal que sustente tal actuación, vulneraría el principio de legalidad.

*Preliminar (DAP) o un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)*", página 8 del recurso de apelación, foja 384.

<sup>66</sup> Sobre el particular, el administrado citó lo dispuesto en la Quinta Disposición Complementaria del Reglamento de Protección y Gestión Ambiental para las Actividades de Explotación, Beneficio, Labor General, Transporte, y Almacenamiento, aprobado por Decreto Supremo N° 040-2014-EM, la Tercera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

De igual modo, Papelsa mencionó que:

*"Adicionalmente, el proyecto de Decreto Supremo que aprueba el proyecto de Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transporte, aprobado por Resolución Ministerial N° 775-2016-MTC701.02, en el acápite relacionado a la adecuación ambiental de actividades que no cuenten con certificación ambiental, al igual que los reglamentos ambientales de los sectores de minería y energía, ya diferencia del reglamento ambiental de industria, propone que la aprobación del PAMA se realiza sin perjuicio de las sanciones que correspondan con arreglo al Régimen Común de Fiscalización Ambiental a ser aplicada por la Autoridad de Supervisión y Fiscalización Ambiental correspondiente (...)",* página 10 del recurso de apelación, foja 386.

<sup>67</sup> Al respecto, Papelsa señaló que se entiende por IGA correctivo, a "...aquellos que se implementan de manera posterior al inicio de actividades y tienen la finalidad de adecuar las actividades al cumplimiento de las obligaciones ambientales", página 9 del recurso de apelación, foja 385.

44. En esta misma línea argumentativa, Papelsa alegó que se ha habría vulnerado el principio de tipicidad, previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, toda vez que se le sancionó pese a que la obligación de contar con un IGA aprobado por la autoridad certificadora ha dejado de ser pasible de sanción durante el plazo de adecuación dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE.

45. Al respecto, esta Sala Especializada advierte que los argumentos de Papelsa están dirigidos a cuestionar que la obligación de contar con IGA para el desarrollo de las actividades de la industria manufacturera ha dejado de ser pasible de sanción durante el plazo de adecuación dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE, y en virtud de ello, el ente fiscalizador sólo podría sancionar siempre y cuando exista una norma que lo autorice a ello, lo cual no sucedería en el presente caso.

46. En ese sentido, corresponde evaluar sobre la obligación de contar con certificación ambiental para realizar actividades de la industria manufacturera, y si la falta de esta se encuentra sometida a acciones de fiscalización, para luego analizar la configuración de la infracción.

***Sobre la obligación de contar con la certificación ambiental y la fiscalización de actividades que no cuentan con instrumento de gestión ambiental***

47. Tomando en consideración que se le imputó a Papelsa el incumplimiento del artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, el literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE y el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, esta Sala Especializada procederá a analizar si resultan exigibles las mismas.

48. El artículo 3° de la Ley N° 27446 en concordancia con el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece que toda persona (natural o jurídica) 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<sup>68</sup>.

49. Al respecto, 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

<sup>68</sup> 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 cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental).

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.

50. 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.
51. 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>69</sup>.
52. En el sector industria, el literal a) del artículo 13° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, dispone que los titulares de la actividad de la industria manufacturera tienen como obligación de someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que según sus características podrían corresponderle. Asimismo, el artículo 53° del citado Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, dispone que los titulares de la actividad de la industria manufacturera que vienen ejecutando sus actividades sin contar con IGA deben solicitar ante la autoridad competente su adecuación ambiental a través de un IGA correctivo<sup>70</sup> –DAA o PAMA-, con la finalidad de evaluar los impactos que ha producido su actividad y establecer medidas de manejo correctivas, de adecuación y de restauración del ambiente en caso de ser necesario.
53. En virtud del marco normativo antes expuesto, resulta evidente que desde el inicio de sus actividades en la Planta Lurigancho-Chosica, Papelsa requería contar con un IGA que contenga medidas de manejo ambiental a fin de poner en marcha y realizar su actividad.
54. Ahora bien, tal como se ha indicado en el considerando 45 de la presente resolución, sobre que Papelsa cuestionó el hecho de que la obligación de contar con IGA para el desarrollo de las actividades de la industria manufacturera ha dejado de ser pasible de sanción durante el plazo de adecuación dispuesto en la Cuarta Disposición

<sup>69</sup> CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2009. p. 56.

<sup>70</sup> Cabe indicar que 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

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.

CONESA, Vicente. Op. cit., p. 119.

Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE, y en virtud de ello, el ente fiscalizador sólo podría sancionar siempre y cuando exista una norma que lo autorice a ello, lo cual no sucedería en el presente caso, esta Sala Especializada considera que corresponde: (i) determinar la situación jurídica del administrado al momento de la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; e, (ii) identificar las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE aplicables a la situación jurídica de Papelsa a determinar.

55. Siendo ello así, corresponde señalar que a la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el administrado venía desarrollando actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
56. Dicho ello, cabe indicar que con la finalidad de identificar las situaciones jurídicas existentes en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE en relación a la obligación de contar con instrumento de gestión ambiental a cargo de los titulares con actividades en curso, debe señalarse –en primer lugar– que el numeral 53.1 del artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE<sup>71</sup> contempla el supuesto de aquellos titulares que a la fecha de la entrada en vigencia del reglamento, vienen ejecutando actividades **sin contar con un IGA y aún no han presentado su respectiva solicitud de aprobación.**
57. En concordancia con lo dispuesto en el numeral 53.1 del artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la referida norma se establece lo siguiente:

***“Cuarta.- Adecuación ambiental de titulares que no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado***

*Los titulares que de acuerdo a la normativa ambiental existente a la aprobación del presente Reglamento estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (03) años a partir*

<sup>71</sup> **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE.**

**Artículo 53°.- Adecuación ambiental de las actividades en curso**

53.1 El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de:

a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)

Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente." (Resaltado agregado)

58. Finalmente –en tercer lugar– la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE<sup>72</sup> establece que los procedimientos de evaluación ambiental que han sido iniciados antes de la vigencia del mencionado reglamento se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión.
59. De las disposiciones antes señaladas se colige que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE regula tres (3) escenarios relacionados a las actividades en curso: 1) el supuesto de hecho de aquellos titulares que cuentan con un DAP aprobado a la entrada en vigencia de dicho reglamento (Décimo Segunda Disposición Complementaria Final); 2) el supuesto de hecho de aquellos titulares que a la fecha de la entrada en vigencia del reglamento venían ejecutando actividades sin contar con un IGA y aún no han presentado su respectiva solicitud de aprobación (Cuarta Disposición Complementaria Final en concordancia con el Cuarto Capítulo); y 3) la situación de los titulares que han iniciado su procedimiento de evaluación ambiental antes de la vigencia del mencionado reglamento (Primera Disposición Complementaria Transitoria).
60. De lo anotado en el considerando anterior se advierte que la situación jurídica del administrado al momento de la vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, corresponde al escenario descrito en el numeral 2 del párrafo anterior. En ese sentido, a partir de la vigencia del mencionado reglamento correspondía que el administrado presente el respectivo IGA según los términos previstos en dicho reglamento.
61. Adicionalmente, debe indicarse que el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se encontraba vigente al momento del inicio de actividades de la industria manufacturera (diciembre de 2011) en la Planta de Lurigancho-Chosica por parte de Papelsa. En dicho reglamento, se regulaba la obligación de los administrados de presentar una DIA o un EIA antes del inicio de las actividades y para los casos de las actividades en curso, los titulares de las actividades de la industria manufacturera debían presentar un PAMA a efectos de adecuar sus actividades a la normativa ambiental<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE.

(...)

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**Primera.- Procedimientos administrativos en trámite**

Los procedimientos administrativos de evaluación ambiental, iniciados antes de la vigencia del presente Reglamento, se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión.

<sup>73</sup> DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.  
**Artículo 8°.- Documentos Exigibles.-** Los actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:

62. Cabe mencionar que el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE se aprobó a efectos de incorporar al marco normativo ambiental del sector industria las disposiciones que entraron en vigencia después del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, principalmente la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, sistema a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); entre otras normas.
63. Dicha actualización normativa implica nuevas exigencias a los titulares de la industria manufactura derivadas de la aplicación del marco legal antes señalado, razón por la cual la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE dispone un plazo máximo de tres (3) años a partir de su entrada en vigencia para la presentación del IGA correspondiente que reúna las condiciones previstas en el Capítulo IV Adecuación Ambiental de las Actividades en Curso del reglamento en cuestión.
64. Cabe precisar que el referido plazo de tres (3) años –a criterio de esta Sala– es para que aquellos titulares de actividades de la industria manufacturera que venían operando sin contar con certificación ambiental, presenten a Produce un instrumento de gestión ambiental correctivo (PAMA o DAP) para su aprobación por parte de la autoridad de certificación ambiental, de acuerdo con las exigencias establecidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. En ese sentido, se desprende de dicha disposición que luego de vencido dicho plazo, todas las actividades de la industria manufacturera deberían contar con IGA aprobado por Produce, pues de lo contrario no podrían seguir operando, conforme a lo establecido en las disposiciones emitidas por Produce.
65. En ese sentido, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la norma reglamentaria en cuestión no exime al ente fiscalizador del ejercicio de sus competencias otorgadas por la Ley N° 29325 ante la verificación del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los titulares de la actividad de industria manufacturera contenidas en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. Ello es así, pues conforme con el numeral 73.4 del artículo 73° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE si durante una supervisión se advierta la comisión de alguna infracción administrativa, se dispondrá el inicio de un procedimiento administrativo sancionador<sup>74</sup>.

**1. Nuevas Actividades y Ampliaciones o Modificaciones.**- Una DIA o un EIA de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de este Reglamento, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.  
**2. Actividades en Curso.**- Un PAMA para el caso de actividades en curso que deban adecuarse a las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.

<sup>74</sup> DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE.

66. Cabe indicar, que el literal a) del numeral 5.1. del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, vigente desde el 1 de febrero de 2014, establece que constituye una infracción administrativa desarrollar proyectos o actividades sin contar con un IGA aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna.
67. Tomando en consideración ello, en el presente caso el administrado desde el año 2011, inclusive hasta el momento de la emisión de la resolución apelada, viene realizando actividades de la industria manufacturera sin contar con un IGA<sup>75</sup>. En ese sentido, sí correspondía que se le inicie el presente procedimiento administrativo sancionador pues el hecho que la situación jurídica del administrado se encuentre dentro del supuesto de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE, no lo exime de la conducta imputada.
68. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que contrariamente a lo alegado por Papelsa, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, no exime de responsabilidad administrativa a Papelsa para desarrollar actividades sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.
69. En ese sentido, no se ha vulnerado el principio de legalidad<sup>76</sup> alegado por el administrado, pues conforme se ha mencionado anteriormente, sí correspondía que la DFSAI lo declare responsable administrativamente, toda vez que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE establece que si durante las acciones de supervisión se advierte la comisión de alguna infracción administrativa, se dispondrá el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
70. Por último, en lo concerniente a lo alegado por el administrado sobre que se encontraría dentro del plazo de adecuación establecido por el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, y que el 30 de setiembre de 2016 presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Produce la DAA, debe

**Artículo 73°.- Supervisión y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental de la industria manufacturera o de comercio interno**

(...)

73.4 En caso el ente fiscalizador advierta la comisión de alguna infracción administrativa, dispondrá el inicio del procedimiento administrativo sancionador, conforme a la reglamentación vigente.

<sup>75</sup> Cabe indicar que recién el 30 de setiembre de 2016 presentó ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Producción la DAA para la respectiva evaluación.

<sup>76</sup> **LEY N° 27444.**

**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:

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

(...)

señalarse que las acciones posteriores que haya adoptado el administrado no lo exime de responsabilidad, toda vez que desde antes de iniciar sus actividades en la Planta Lurigancho-Chosica, el administrado debió contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.

71. Por lo expuesto, Papelsa tenía la obligación de contar con un IGA para el desarrollo de sus actividades. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

### ***Sobre la configuración de la infracción***

72. Teniendo en cuenta que a Papelsa sí le eran exigibles las disposiciones de contar con una certificación ambiental y que la Cuarta Disposición Complementaria Final de la norma reglamentaria en cuestión no le exime de responsabilidad, debe indicarse que en el presente procedimiento administrativo sancionador se imputó a Papelsa el incumplimiento del artículo 3° de la Ley N° 27446 y el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, los cuales establecen que no podrá iniciarse la ejecución de un proyecto de inversión si previamente no se ha obtenido la correspondiente certificación ambiental.
73. Asimismo, se le imputó a Papelsa el incumplimiento del literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, los cuales prescriben la obligación de que los titulares de la actividad de la industria manufacturera que vienen ejecutando sus actividades sin contar con IGA deben solicitar ante la autoridad competente la adecuación ambiental de su actividad a través de una DAA o un PAMA.
74. Por su parte, el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, señala que constituye una infracción administrativa desarrollar proyectos o actividades sin contar con un IGA aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.
75. Dicho ello, debe indicarse que Papelsa desde el 27 de diciembre de 2011 inició sus actividades de la industria manufacturera en la Planta de Lurigancho-Chosica, de acuerdo a lo indicado en la Autorización de Funcionamiento N° 1302 emitida por la Municipalidad Santa María de Huachipa<sup>77</sup>.
76. Durante la Supervisión Regular 2015 se constató que el administrado operaba sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente, tal como se detalla seguidamente<sup>78</sup>:

<sup>77</sup> Página 55 del Informe de Supervisión que consta en un CD, foja 8.

<sup>78</sup> Página 9 del Informe de Supervisión contenido en un CD, foja 8.

## 7. HALLAZGOS

## 7.2. HALLAZGOS DE CAMPO

HALLAZGO N° 01: EL ADMINISTRADO NO CUENTA CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL APROBADO	
Descripción	Sustento
<i>El administrado no cuenta con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción, correspondiente a la actividad industrial que realiza en su establecimiento industrial, según manifestó la representante del administrado y; según la relación de Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados del Ministerio de la Producción.</i>	(...)
<b>Análisis Técnico</b>	
(...) Al respecto, durante la supervisión se observó que <b>el administrado se encuentra realizando actividades</b> de fabricación de cartón y cajas de cartón mediante los procesos (...), <b>cuenta con la infraestructura, equipos y maquinaria</b> correspondiente a la fabricación de cartón, las cuales se encuentran <b>en funcionamiento</b> . Cabe mencionar que de la revisión de Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, publicado en el portal web del Ministerio de la Producción no se encontró el mencionando documento correspondientes al administrado. Asimismo, en la supervisión in situ, la representante manifestó que <b>el administrado no cuenta con el instrumento de gestión ambiental aprobado</b> por el Ministerio de la Producción, para la actividad industrial que se realiza en la planta industrial supervisada. (...) (Resaltado agregado)	

(..."

77. Asimismo, al momento de la imputación de cargos mediante Resolución Subdirectoral N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio de 2016, Papelsa no había obtenido la certificación ambiental correspondiente por la entidad certificadora, pues recién el 30 de setiembre de 2016 presentó ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Producción la DAA<sup>79</sup> para su respectiva evaluación.
78. De lo expuesto, corresponde mencionar que la conducta infractora imputada en el presente caso (realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente) constituye una infracción de naturaleza permanente, tal como se ha indicado en el numeral V.1 de la presente resolución, que comenzó en el año 2011 (cuando Papelsa inició la realización de actividades en planta Lurigancho-Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental) y que se ha mantenido durante todo este tiempo, la cual hasta la fecha el administrado no ha acreditado su cese.
79. Por otro lado, cabe indicar que el 6 de junio de 2015 se publicó en el diario oficial El Peruano el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. En

<sup>79</sup> Dicho documento fue presentado por el administrado como anexo 1-C en su recurso de apelación, foja 411.

la Primera Disposición Complementaria Final de la referida norma se precisó que su entrada en vigencia sería a los noventa (90) días calendario de su publicación; es decir a partir del **6 de setiembre del 2015** (con lo cual quedaría derogado un conjunto de normas, entre ellas el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI)<sup>80</sup>.

80. De lo anterior, se desprende que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE resulta aplicable a los titulares que pretendan ejecutar o ejecuten actividades de la industria manufacturera en el país –como Papelsa– desde el 6 de setiembre de 2015.
81. Dicho ello, cabe mencionar que las disposiciones sancionadoras aplicables al procedimiento administrativo sancionador son aquellas vigentes al momento en que se produjo el hecho constitutivo del supuesto tipificado como infracción administrativa, (sea esta una infracción instantánea, instantánea de efectos permanentes, continuadas y permanentes). La regla consiste en aplicar la norma vigente al momento: (i) que ocurrió la infracción, si ésta es instantánea, o (ii) cuando la infracción cesó, si ésta es permanente<sup>81</sup>.
82. En efecto, en el caso de las infracciones permanentes, no se les aplica la norma vigente al momento del inicio de las infracciones sino aquella que lo esté al final de su comisión; "(...) puesto que este tipo de infracciones constituyen una unidad de acción que se consume en el momento en que éstas cesan, por lo será dicho momento el que determinará la norma punitiva a aplicar"<sup>82</sup>.
83. Ahora bien, respecto de este punto el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera<sup>83</sup>:

*"Cuando haya más de una norma vigente al momento de la comisión del delito, por tratarse, por ejemplo, de un delito continuado, se aplicará, como norma vigente al*

<sup>80</sup> **Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.**  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**  
**Primera.- Vigencia**

El presente Reglamento entrará en vigencia a los noventa (90) días calendario de publicado en el Diario Oficial El Peruano.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS**

**Única.-Derogación**

Con la entrada en vigencia del presente Reglamento, deróguese el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; así como, Resolución Ministerial N° 116-2000-ITINCI-DM y la Resolución Ministerial N° 205-2013-PRODUCE.

<sup>81</sup> VERGARAY BÉJAR y otros. La Potestad Sancionadora y los Principios del Procedimiento Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde. Lima 2009. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p 403.

<sup>82</sup> Ibídem. p 403.

<sup>83</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 901-2003-HC/TC, fundamento jurídico 3

*momento de la comisión del delito, la última norma vigente durante su comisión. Esto es así, porque la norma vigente al momento de la comisión del delito se aplica de manera inmediata.” (...) En el caso de autos se trata de un delito continuado que fue cometido durante la vigencia de dos normas penales con consecuencias distintas. Tal como se ha establecido en los fundamentos precedentes, no se trata de un conflicto de normas en el tiempo”. (Resaltado agregado)*

84. Aunado a ello, en atención a lo señalado por el artículo 103° de la Constitución, la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado<sup>84</sup>:

*“En ese sentido, este Tribunal ha pronunciado en reiterada jurisprudencia que nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, estableciendo que “(...) nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes” (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2). Por tanto, para aplicar una norma (...) en el tiempo debe considerarse (...) consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas.” (Resaltado agregado)*

85. En esa misma línea, Rubio Correa<sup>85</sup> señala: “(...) **cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata.** (...) Es una teoría que (...) [p]rotege la necesidad de innovar la normatividad social a partir de las normas de carácter general. (...) La teoría de los hechos cumplidos pretende aplicar siempre de manera inmediata las normas generales, (...) [a]plicación inmediata de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurran mientras tiene vigencia (...)”.

86. Por lo tanto, tomando en consideración que la conducta ilícita de Papelsa se ha mantenido incluso hasta la fecha del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, correspondía que se le impute el incumplimiento de las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.

87. Por las consideraciones antes indicadas, esta Sala Especializada considera que contrariamente a lo alegado por el administrado, de acuerdo con el marco normativo antes expuesto sí correspondía imputar a Papelsa el incumplimiento del artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, el literal a) del artículo 13° y el artículo 53° del Reglamento

<sup>84</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el expediente N° 00008-2008-PI/TC, Fundamento jurídico 72.

<sup>85</sup> RUBIO CORREA, Marcial. Aplicación de la norma jurídica en el tiempo. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera Edición. 2007. Lima, Perú, pp.21 a 29.

aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE y el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

88. En ese sentido, tal como se ha desarrollado previamente, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2005-PRODUCE no exime de la obligación de contar con un IGA aprobado por la autoridad competente. Por lo tanto, no se ha vulnerado el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>86</sup>, pues la autoridad instructora subsumió adecuadamente el hecho imputado en el tipo infractor respectivo; razón por la cual, contrariamente a lo alegado por Papelsa la conducta se encuentra debidamente tipificada.
89. Por las consideraciones expuestas en este numeral, debe señalarse que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE no exime a Papelsa de responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente. En ese sentido, no se ha vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, recogidos en la Ley N° 27444, al momento de declarar responsable a Papelsa.
90. Tomando en consideración ello, corresponde desestimar lo alegado por el administrado este extremo de su recurso de apelación.

### V.3 Si la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada

91. Papelsa indicó que los argumentos esbozados por la DFSAI adolecerían de (i) motivación aparente<sup>87</sup>, (ii) falta de motivación interna, (iii) deficiencia en la motivación externa y (iv) motivación sustancialmente incongruente.

<sup>86</sup>

#### LEY N° 27444.

##### Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

**4. Tipicidad.-** 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. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

<sup>87</sup>

Con relación a la motivación aparente, Papelsa señaló lo siguiente:

*"...el Tribunal Constitucional nos ha dicho que se presenta cuando «no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico»",* página 12 del recurso de apelación, foja 388.

92. Al respecto, cabe indicar que la debida motivación, conforme con lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>88</sup> establece dos principios jurídicos relacionados con la motivación de los actos administrativos, esto es, el principio de debido procedimiento y el de verdad material, respectivamente<sup>89</sup>. Respecto al principio del debido procedimiento, se establece la garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivadas y fundadas en derecho; asimismo, sobre el principio de verdad material, se dispone que los hechos que sustenten las

<sup>88</sup>**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 los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo 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 estas.

Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

<sup>89</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) 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 (...).”*

decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente.

93. Asimismo, conforme con lo dispuesto en el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo. Nótese en ese sentido que, según lo señalado en el artículo 6° de la Ley N° 27444, la motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado<sup>90</sup>. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, la exposición de los hechos (debidamente probados)<sup>91</sup> y, por otro, la relación de estos con la norma que describe la infracción administrativa que es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
94. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC<sup>92</sup> señala que el contenido constitucionalmente garantizado

90

**LEY N° 27444.**

**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

**4. Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

(...)

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

91

Ello, 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.

92

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

de este derecho queda delimitado, entre otros, en el supuesto de deficiencias en la motivación externa relacionado a la justificación de las premisas, en los siguientes términos:

*“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 (...) 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 (...).”*

95. Dicho ello, cabe mencionar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI se advierte que la DFSAI al motivar su decisión dio respuesta a cada uno de los argumentos planteados por Papelsa en su escrito de descargos, conforme se aprecia de los IV.1 al IV.3 de la mencionada resolución.
96. En ese sentido, en lo concerniente a que la resolución apelada tendría una motivación aparente<sup>93</sup> y que le faltaría motivación interna<sup>94</sup>, debe indicarse que la DFSAI en los

*“Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 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:*

*(...)*

*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.*

*(...) 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. (...).” (Resaltado agregado)*

<sup>93</sup> Con relación a la motivación aparente, Papelsa señala lo siguiente:

*“...el Tribunal Constitucional nos ha dicho que se presenta cuando “no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico”, página 12 del recurso de apelación, foja 388.*

<sup>94</sup> Al respecto Papelsa señaló lo siguiente:

considerandos 26, 27 y 28 de la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI se pronunció respecto del plazo de tres (3) años al que alude la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, tal como se detalla a continuación:

*"27. De ninguna manera puede interpretarse que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE otorga un plazo de 3 años para que los titulares de actividades industriales que no cuentan con un instrumento de gestión ambiental realicen operaciones sin sujetarse a ninguna clase de control sobre las obligaciones ambientales que por ley le corresponden."*

97. Por lo tanto, lo alegado por el administrado no resulta admisible, pues la primera instancia se pronunció sobre el plazo de adecuación para aquellos administrados que no contaran con un IGA, incidiendo la primera instancia, que este periodo no los exime de las acciones de fiscalización por parte de la autoridad competente.
98. Por otro lado, Papelsa alegó que la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI tendría una deficiente motivación externa<sup>95</sup>, pues la interpretación que habría realizado la DFSAI sobre la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE no sería la correcta, pues dicha norma tendría como objetivo lograr la adecuación de los titulares de proyectos sujetos a la normativa ambiental y susceptibles de generar impactos ambientales y no como erróneamente habría señalado la primera instancia sobre que el periodo de adecuación solo sería aplicable a aquellas actividades que reportan el cumplimiento de obligaciones ambientales, ya que dicha interpretación generaría la imposibilidad de adecuación a la legislación ambiental de los proyectos que no cuentan con PAMA o un DAP<sup>96</sup>.

*"...el Tribunal Constitucional ha señalado que esta se presenta "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", página 13 del recurso de apelación, foja 389.*

<sup>95</sup> Papelsa señaló que *"...la jurisprudencia constitucional ha precisado que aparece «cuando las premisas de las que parte el juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica»", página 14 del recurso de apelación, foja 390.*

<sup>96</sup> Cabe indicar que Papelsa reiteró nuevamente el argumento referido a que se encontraría dentro del supuesto de hecho establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE por lo que no podría exigirle el cumplimiento de la obligación de contar con un IGA, tal como se señala a continuación:

*"Agregó que Papelsa se encontraría dentro del supuesto de hecho establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE toda vez que está sujeta al cumplimiento de los límites máximos permisibles, aprovechamiento de recursos naturales así como de control de sustancias peligrosas, por lo que contaría con un plazo de adecuación para elaborar y presentar su IGA, conforme lo establecido en el artículo 53° del mismo cuerpo normativo. Por lo tanto, Papelsa concluyó que mientras dure el proceso de adecuación establecido por el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, la DFSAI no podría ejercer la potestad sancionadora, debiendo recurrir a otros mecanismos a fin de hacer cumplir la normativa ambiental, con excepción del cumplimiento de IGA, pues este sería exigible cuando culmine el plazo de adecuación".*

99. Sobre el particular, tal como se ha indicado en el considerando 84 de la presente resolución, el periodo de adecuación previsto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE es para aquellos titulares de la actividad industrial manufacturera que se encontraban realizando actividades de la industria manufacturera sin contar con un PAMA o DAP, a fin que adecuen sus actividades a la normativa ambiental.
100. No obstante, dicho plazo de adecuación no exime del cumplimiento de la obligación de contar con un IGA aprobado por la autoridad certificadora a fin de realizar actividades de la industria manufacturera, toda vez que se podría iniciar un procedimiento administrativo sancionador por dicho incumplimiento.
101. Asimismo, cabe indicar que de la motivación de la resolución apelada no se desprende que la DFSAI haya indicado que la Cuarta Disposición Complementaria Final sea aplicable exclusivamente a los titulares que reportan el cumplimiento de obligaciones ambientales, sino que Papelsa al ser una empresa dedicada a realizar actividades de fabricación de papel cuyo rubro le impone cumplir con los LMP, entre otras obligaciones ambientales, se encontraba obligada -con mayor razón -a contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.
102. Por otro lado, Papelsa alegó que apreciaría que la motivación de la resolución apelada sería sustancialmente incongruente<sup>97</sup>, pues en lugar de analizar si la obligación cuyo incumplimiento se le imputa era pasible de sanción, la DFSAI prefirió argumentar que Papelsa no habría cumplido otras obligaciones ambientales fiscalizables lo que aparentemente lo privaría del plazo de adecuación.
103. Al respecto, cabe indicar que contrariamente a lo alegado por el administrado, la DFSAI en el numeral IV.1 de la resolución apelada se pronunció respecto de la obligación ambiental fiscalizable referida a contar con un IGA aprobado por la autoridad competente, conforme se corrobora de los considerandos 24 al 26 de la resolución apelada, como se detalla a continuación:

2  
1

"24. Sobre este particular, se debe precisar que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente ya existía desde la entrada en vigencia del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, RPADAIM) en el año 1997. En tal sentido, considerando que

En ese sentido, dichos argumentos ya fueron evaluados en el numeral anterior, por lo que esta Sala se remite a los fundamentos expuestos en dicho extremo.

<sup>97</sup> El administrado indicó lo siguiente:

"...el Tribunal Constitucional se ha pronunciado manifestando que se presenta cuando se busca «desviar la decisión de 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)», página 16 del recurso de apelación, foja 392.

*Papelsa inició sus actividades en la planta Lurigancho – Chosica en diciembre del 2011, se encontraba bajo el ámbito de aplicación de esta norma, y por tanto, debió solicitar desde esa fecha la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.*

25. *Por otro lado, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, donde se dispone que a partir de la entrada en vigencia del referido reglamento de protección ambiental, los proyectos de inversión **deben contar, previamente con la certificación ambiental respectiva para su ejecución, caso contrario el titular incurre en infracción administrativa sancionable.***

26. *Conforme a ello, el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE señala que no contar con la certificación ambiental previamente al inicio de actividades constituye una infracción administrativa pasible de sanción, **desde la entrada en vigencia del reglamento**, es decir, que no considera ningún periodo de vacancia para la presentación de los instrumentos de gestión ambiental.” (Resaltado original).*

104. Por lo tanto, esta Sala considera que la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI se encuentra motivada, debido a que cumple con los requisitos de validez del acto administrativo, en la medida que contiene una motivación expresa al haberse efectuado una relación concreta y directa de los hechos probados, junto con la exposición de las razones jurídicas que justificaron la decisión adoptada, conforme lo dispone el artículo 6° de la Ley N° 27444.

105. Como consecuencia de lo desarrollado en los considerandos previos, corresponde a esta Sala desestimar lo alegado por la administrada en el presente extremo de su apelación.

#### **V.4 Si resulta congruente el dictado de las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución**

106. Al respecto, es pertinente indicar que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora del administrado hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>98</sup>. Una de dichas medidas consiste en:

*“(…) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica(os)”<sup>99</sup>.*

<sup>98</sup> LEY 29325.  
Artículo 22°.- Medidas correctivas

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

<sup>99</sup> LEY 29325.  
Artículo 22°.- Medidas correctivas

107. En ese contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**)<sup>100</sup>, una medida correctiva puede ser definida como:

*"(...) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".*

108. De igual modo, en los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, se dispone que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.
109. Como puede apreciarse, del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
110. Dicho esto, debe mencionarse que la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de Papelsa, toda vez que dicha empresa estaba realizando actividades en la planta Lurigancho-Chosica sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente. En tal sentido, de la resolución apelada, se advierte que la DFSAI antes de ordenar al administrado el cumplimiento de las medidas correctivas señaladas en

(...)

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

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

<sup>100</sup>

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

**Artículo 28°.- Definición**

La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

el Cuadro N° 2 por la conducta infractora, verificó que el administrado no había subsanado la conducta infractora, a efectos de determinar la procedencia de las medidas administrativas en cuestión.

111. Al respecto, Papelsa alegó que las medidas correctivas ordenadas en la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI no serían congruentes con la conducta infractora referida a realizar actividades sin contar con IGA ni las normas cuyo incumplimiento se le imputa, sino que aquellas se encuentran vinculadas al manejo de residuos sólidos y la realización de monitoreos ambientales, aspectos que no fueron mencionados en el presente procedimiento y que, pese a ello, fueron considerados por la DFSAI para ordenar medidas correctivas. En virtud de ello, Papelsa alegó que, contravendría lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley N° 27444, pues no se le otorgó la oportunidad de manifestar su posición sobre estos nuevos hechos, y además, estarían siendo discutidos en otro procedimiento administrativo sancionador, conforme fue indicado en la resolución apelada<sup>101</sup>.
112. Al respecto, tomando en consideración que la DFSAI declaró responsable administrativamente a Papelsa por desarrollar actividades de la industria manufacturera por no contar con un IGA aprobado por la autoridad competente; en ese sentido, las medidas correctivas descritas en los numerales 1 y 2 del Cuadro N° 2 tienen como finalidad que el administrado adecúe su conducta a la normativa, a fin que obtenga la certificación ambiental.
113. En cuanto a las medidas correctivas descritas en los numerales 3 y 4 del Cuadro N° 2, debe indicarse que las mismas tienen como objetivo que el administrado adopte las medidas de protección en cuanto al manejo de residuos sólidos y emisiones de gases y ruidos a fin de no impactar el ambiente, toda vez que no cuenta con un IGA en el cual se haya previsto las medidas de manejo ambiental para el desarrollo de la actividad.
114. Por lo expuesto, las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 sí resultan congruentes con la conducta infractora en atención a lo previsto en el artículo 5° de la Ley N° 27444<sup>102</sup>.

<sup>101</sup> Asimismo, Papelsa manifestó que: "*Prueba adicional de ello es que la misma Resolución menciona en su Considerando 79 que el sustento de las medidas correctivas dictadas son los hallazgos encontrados en otro expediente*", página 18 del recurso de apelación, foja 394.

<sup>102</sup> **LEY N° 27444.**

**Objeto o contenido del acto administrativo**

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, oscuro o imposible de realizar.

5.3 No podrá contravenir en el caso concreto disposiciones constitucionales, legales, mandatos judiciales firmes; ni podrá infringir normas administrativas de carácter general provenientes de autoridad de igual, inferior o superior jerarquía, e incluso de la misma autoridad que dicte el acto.

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes

115. Cabe agregar que en la Supervisión Regular 2015 se constató el hecho imputado en el presente procedimiento administrativo sancionador, así como otros tres (3) hallazgos referidos a un inadecuado manejo de residuos sólidos y por no realizar el administrado monitoreos ambientales en la planta Lurigancho-Chosica, conforme se aprecia de los hallazgos N°s 2, 3 y 4 contenidos en el Informe de Supervisión<sup>103</sup>.
116. Asimismo, la DS recomendó iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra Papesa por los cuatro (4) hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2015 que configurarían supuestas infracciones administrativas. No obstante, la autoridad instructora decidió tramitar por separado la conducta imputada objeto de cuestionamiento al constituir uno de los supuestos para el trámite de un procedimiento ordinario<sup>104</sup>.
117. De igual modo, cabe indicar que los otros tres hallazgos fueron tramitados en el expediente N° 1103-2015-OEFA/DFSAI/PAS, siendo que mediante Resolución Directoral N° 1521-2016-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2016 se declaró responsable administrativamente a Papelsa por los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2015.
118. Por lo tanto, lo alegado por Papelsa, sobre que los hallazgos N°s 2, 3 y 4 contenidos en el Informe de Supervisión<sup>105</sup> no fueron mencionados en la imputación de cargos a fin de manifestar su posición sobre estos nuevos hechos, no resulta admisible, toda vez que dichos hechos no eran nuevos, pues la administrada tuvo conocimiento de los mismos a través del Informe de Supervisión y del ITA. Además, tal como se ha indicado precedentemente, esos tres hallazgos fueron tramitados en el expediente N° 1103-2015-OEFA/DFSAI/PAS.

<sup>103</sup> Páginas 10 al 13 del Informe de Supervisión contenida en un CD, foja 8.

<sup>104</sup> Sobre el particular, el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19° 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, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

De igual modo, dicho artículo dispuso que:

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

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

<sup>105</sup> Referidos a un inadecuado manejo de los residuos sólidos y por no realizar el administrado monitoreos ambientales.

119. A mayor abundamiento, se aprecia en el numeral IV de la Resolución Subdirectorial N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio de 2016 la propuesta de medida correctiva<sup>106</sup>. En dicha propuesta se señaló como posible medida correctiva:

*“Informar sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Lurigancho-Chosica para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.”*

120. Por las consideraciones antes expuestas, sí resulta congruente el dictado de las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución. En ese sentido, debe desestimarse lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

**V.5 Si correspondía imponer a Papelsa la sanción contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD**

121. Papelsa alegó que se habría vulnerado el principio de irretroactividad, previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, pues al momento de la imputación de cargos y de la sanción no correspondía aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, pues esta no habría estado vigente al momento de la comisión de la infracción que habría sido en diciembre de 2011 (cuando Papelsa inició sus actividades de industria).

122. Tomando en consideración ello, el administrado manifestó que la DFSAI debió aplicar el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, que sería la norma vigente al momento de la comisión de la infracción<sup>107</sup>.

123. Asimismo, Papelsa alegó que en el caso la Sala lo declare responsable administrativamente se debería aplicar el artículo 29° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, el cual establecería como multa hasta un máximo de 600 UIT, no obstante, debería imponerse la multa de 29,51 UIT, que sería la resultante luego de haberse aplicado la metodología del cálculo de multa del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

124. Sobre el particular, corresponde indicar que mediante el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, publicado el 18 de julio de 2001, el Ministerio de Industria, Turismo e Integración, (en adelante, **MITINCI**) aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del

<sup>106</sup> Foja 71 reverso.

<sup>107</sup> Asimismo, Papelsa señaló que:

*“La norma en mención señala que el reglamento «regula las infracciones, sanciones e incentivos aplicables a nivel nacional a todas las personas naturales y jurídicas del Sector Público y Privado que realicen actividad en la industria manufacturera (...)», por lo tanto la Dirección debió emplear la norma específica y vigente al momento en que PAPELSA cometió la presunta infracción y no aplicar al caso concreto retroactivamente la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, ya que vulnera el principio de irretroactividad desarrollado en la LPAG”, página 27 del recurso de apelación, foja 403.*

Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, con el objeto de regular las infracciones, sanciones e incentivos contenidos en diversas normas aplicables a la industria manufacturera, entre ellas, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>108</sup>.

125. El artículo 10° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD dispuso que la tipificación aprobada entraría en vigencia a partir del 1 de febrero de 2014. Por otro lado, en el artículo 1° estableció como su ámbito de aplicación a los administrados cuyas actividades son de competencia del OEFA, entre las cuales se encuentran las empresas industriales manufactureras en actividad de los subsectores cerveza, papel, cemento y curtiembre. De lo anterior se desprende que esta norma se aplicó de manera inmediata a las empresas manufactureras que venían operando a su entrada en vigencia (1 de febrero de 2014), así como a las que iniciaron sus actividades con posterioridad a la misma.
126. Ahora bien, debe indicarse que los artículos 103° y 109° de la Constitución Política del Perú<sup>109</sup> establecen que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; asimismo la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo III del Título Preliminar del Código Civil<sup>110</sup> indica que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución.
127. En ese sentido, se concluye que la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD era obligatoria y, por tanto, exigible a partir del 1 de febrero de 2014, respecto de todas las empresas industriales manufactureras que venían operando (en actividad) y que hubiesen cometido alguna infracción administrativa

<sup>108</sup> **DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI. Aprueban el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.

**Artículo 2°.- Ámbito.**

El presente Régimen regula las infracciones, sanciones e incentivos aplicables a nivel nacional a todas las personas naturales y jurídicas del Sector Público y Privado que realicen actividad en la industria manufacturera, contenidas en el Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y en sus modificatorias y complementarias; en la Ley N° 23407, Ley General de Industrias en la Ley N° 26786, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades; en la Ley N° 26842, Ley General de Salud; Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos; Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, y tratados internacionales suscritos y ratificados por el país que forman parte de la legislación nacional.

<sup>109</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

**Artículo 109°.-** La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

<sup>110</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 295, Código Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.

**Artículo III.-** La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú.

relacionada con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.

128. Teniendo en cuenta ello, tal como se ha desarrollado en el considerando 33 de la presente resolución, la conducta infractora imputada en el presente caso (realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente) constituye una infracción de naturaleza permanente, por lo que se aplica las disposiciones sancionadoras vigentes al cese de la comisión de la infracción. No obstante, en el presente caso, Papelsa hasta la fecha de la emisión de la resolución apelada no ha acreditado el cese de la conducta, razón por la cual correspondía aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, pues era la norma especial y vigente a la fecha de la emisión de la resolución apelada.
129. En ese sentido, y contrariamente a lo alegado por Papelsa no se ha vulnerado el principio de irretroactividad alegado por el administrado, pues al momento de la comisión de la conducta infractora la norma vigente era la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
130. Asimismo es oportuno mencionar que esta Sala Especializada en anteriores pronunciamientos<sup>111</sup> ha observado la aplicación del principio de razonabilidad para determinar la imposición de una sanción como consecuencia de la determinación de la comisión de una infracción. Así, en la Resolución N° 036-2016-OEFA-TFA/SEPIM se ha indicado que *"... esta Sala Especializada discrepa de lo señalado por la DFSAI al establecer que la comisión de una infracción que tiene como consecuencia jurídica la imposición de una sanción, en determinados escenarios: (i) cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión ambiental pero inició los trámites para obtener la certificación ambiental, considerando que la forma como el particular llevó adelante su actividad no puso en riesgo o lesionó el bien jurídico ambiente; y (ii) cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión pero lo obtuvo antes, durante o después de la fiscalización ambiental respectiva, considerando que el particular ha buscado rectificar su actuación y no ha puesto en riesgo el bien jurídico constituido por el ambiente, no resulta sancionable, en aplicación del principio de razonabilidad."* A ello se agregó que *"...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."*
131. A partir de lo indicado, este Órgano Colegiado advirtiendo previamente que se incidía en el principio de la debida motivación, concluyó 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*

<sup>111</sup> Los referidos a las Resoluciones N°s 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM, 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM, 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, 033-2016-OEFA/TFA-SEPIM y 036-2016-OEFA/TFA-SEPIM.

*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>112</sup> y por lo consagrado en el numeral 4.3 del artículo 4° del Reglamento aprobado por 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 administrativa, exonerándose el administrado de responsabilidad sólo si logra acreditar la ruptura del nexo causal<sup>113</sup>”.*

132. De la revisión de la apelada se observa que la DFSAI ha aplicado los criterios contruidos sobre la base del principio de razonabilidad y que fueron observados por esta Sala Especializada, como se ha mencionado en los considerandos anteriores, lo que si bien debería conllevar a que se resuelva este extremo en los mismos términos, esto es declarando la nulidad, cabe precisar que a raíz de la modificación introducida por el Decreto Legislativo N° 1272<sup>114</sup>, la diferente interpretación del derecho que a juicio de este Colegiado se ha presentado en este caso en particular dejó de ser una causal de nulidad por lo cual no se emitirá una decisión en este sentido.
133. Sin perjuicio de ello, cabe indicar que la infracción tipificada en el numeral 3.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD establece un rango de multa de 175 a 17500 UIT. En ese sentido, luego de la aplicación del cálculo de multa mediante la metodología aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD se obtuvo el valor de 29.51 UIT como multa.
134. No obstante, siendo la que la multa establece un rango, y habiéndose obtenido un valor inferior al rango mínimo establecido en el numeral 3.1 de la Resolución de

<sup>112</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.

<sup>113</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/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>114</sup> LEY N° 27444.

**Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo**

(...)

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, esta Sala Especializada considera que el valor de 175 UIT impuesto por la DFSAI resulta acorde con el principio de legalidad, pues la primera instancia no podía imponer una multa menor al rango mínimo establecido en la norma tipificadora.

135. Asimismo, se advierte de la revisión del expediente que Papelsa<sup>115</sup> presentó sus resultados económicos y financieros correspondientes a los años 2014 y 2015. En ese sentido, la DFSAI tomando en consideración el principio de no confiscatoriedad, recogido en las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD, el cual dispone en su décima regla<sup>116</sup>, que la multa a ser impuesta no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción, impuso a Papelsa una multa de 175 UIT.
136. Por las consideraciones antes expuestas, sí correspondía imponer a Papelsa la sanción contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

**VI. SOBRE LA INAPLICACIÓN DEL LITERAL F) DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 236-A DE LA LEY N° 27444 AL PRESENTE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

137. El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que modificó diversos artículos de la Ley N° 27444, incorporando el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A., el mismo que se encuentra vigente desde el 22 de diciembre de 2016.
138. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444<sup>117</sup>, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del

<sup>115</sup> Fojas 77 a 233.

<sup>116</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 038-2013-OEFA/CD, que aprobó las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de setiembre de 2013.

**DÉCIMA.- Del monto de las multas**

10.1 En aplicación del principio de no confiscatoriedad, la multa a ser aplicada no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción.

10.2 En caso el administrado esté realizando actividades en un plazo menor al establecido en el párrafo anterior, se estimará el ingreso bruto anual multiplicando por doce (12) el promedio de ingreso bruto mensual registrado desde la fecha de inicio de tales actividades. En caso el administrado no esté percibiendo ingresos, se efectuará la estimación de los ingresos que proyecta percibir.

10.3 La regla prevista en el Numeral 10.1 precedente no será aplicada en aquellos casos en que el infractor:

- a) Ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas;
- b) No ha acreditado sus ingresos brutos, o no ha efectuado la estimación de los ingresos que proyecta percibir; o,
- c) Sea reincidente.

10.4 La imposición de multas administrativas es independiente de la indemnización por daños y perjuicios que se determine en el ámbito jurisdiccional.

<sup>117</sup> **LEY N° 27444.**

**Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.**

administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

139. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si en el presente caso se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.
140. Para tal efecto, es pertinente indicar que en el presente procedimiento se le imputó Papelsa realizar actividades de la industria manufacturera en la Planta Lurigancho-Chosica sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.
141. Asimismo, Papelsa ha indicado que recién el 30 de setiembre de 2016 presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Producción la DAA. En ese sentido, se advierte que con anterioridad a la imputación de cargos correspondiente al presente procedimiento administrativo sancionador, el administrado no contaba con certificación ambiental para realizar sus actividades.
142. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

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.

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) **La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.**

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
  - b) Otros que se establezcan por norma especial.”
- (...) (Resaltado agregado)

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1505-2016-OEFA/DFSAI del 29 de setiembre de 2016, a través de la cual se sancionó a Sociedad Anónima Papelsa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 y se ordenó las medidas correctivas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- DISPONER** que el monto de la multa impuesta, ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución Sociedad Anónima Papelsa y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
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

.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

## VOTO SINGULAR DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

En esta ocasión emito un voto singular, sin que ello conlleve alguna discrepancia con lo decidido en la Resolución N° 007-2017-OEFA/TFA-SEPIM la que he suscrito en su integridad. La finalidad de presentar el voto es esbozar algunas ideas respecto a los alcances del literal f) del artículo 236-A del Decreto Legislativo N° 1272, que modifica la Ley N° 27444, pues considero que su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador en materia ambiental debe sujetarse a lineamientos especiales en concordancia con el bien jurídico tutelado; conforme a las consideraciones que seguidamente expongo.

1. El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo. Entre los artículos modificados por el artículo 2° del indicado decreto legislativo se encuentra el artículo 236-A referido a Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones el que ahora se refiere a Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones y establece en el numeral 1 como condición eximente de la responsabilidad por infracciones en el literal f) *“La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235”*.
2. Lo anotado ha conllevado su aplicación inmediata a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite desde el 22 de diciembre de 2016 como en la Resolución N° 057-2016-TFA/SEPIM, sin embargo considero que merece mayor atención entender los alcances de la subsanación voluntaria del incumplimiento cuando se encuentra en juego el derecho fundamental al medio ambiente.
3. Sobre el particular, es importante destacar que el Tribunal Constitucional en una línea jurisprudencial uniforme ha señalado que el derecho al medio ambiente contiene dos elementos<sup>118</sup>. Por un lado, 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>119</sup>; y, en segundo lugar, el derecho a que el ambiente se preserve, lo cual trae obligaciones

<sup>118</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>119</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”*.

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, tales obligaciones en su conjunto se materializan, 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>120</sup>.

4. El deber de garantizar al que alude el Supremo Intérprete, se materializa en la creación de una estructura estatal mediante la cual se ejerce el poder público y que tiene por finalidad asegurar –en el ámbito de lo jurídico– el pleno ejercicio del derecho fundamental al medio ambiente. En dicho orden de ideas, el Tribunal Constitucional destaca el importante rol que en materia ambiental juegan las agencias estatales que se hacen cargo de su formulación, implementación y de la fiscalización; y en esa misma línea, de la implantación de los procedimientos que permiten realizar un adecuado ejercicio del derecho fundamental y en cuanto se produzca su afectación, exigir su tutela. El Tribunal Constitucional aclara que por procedimientos no debe entenderse únicamente a los procesos judiciales sino que involucra a los “procedimientos jurídicamente disciplinados, cualquiera sea el rango de la disposición que la contiene”, esto significa que se reconoce en los distintos tipos de procedimientos sujetos a una ordenación jurídica un nivel de protección ambiental.
5. En el marco de lo indicado se hace evidente que el procedimiento administrativo sancionador ambiental no puede entenderse desligado de su finalidad, esto es proteger el derecho al medio ambiente. La forma de preservar el medio ambiente sano y equilibrado desde la posición del Estado es cumpliendo la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables.
6. En tal medida, la condición eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria en materia ambiental solo puede ser entendida cuando la conducta del infractor, o, en los términos del Decreto Legislativo N° 1272, posible sancionado, no haya afectado, por acción u omisión, el medio ambiente, o dicho de otro modo, no haya generado algún tipo de impacto en el ambiente. Ciertamente es que la afectación al ambiente es la demostración palmaria de que no cabe subsanación alguna que repare el impacto pero, a mi entender, hay otras situaciones que, por el peligro que cierne sobre el ambiente se pueden equiparar a una afectación directa al ambiente. En efecto, cuando un particular prescinde de cumplir la normativa que lo habilitaría para desarrollar actividades económicas, que en materia ambiental es el origen y el fin de todo, o cuando a pesar de haber incurrido por acción u omisión en una conducta infractora y haberse acogido a la condición eximente repite la misma conducta pasible de sanción se generan supuestos en los que no debería operar la condición eximente en comento. Si bien estos casos no están ligados a la afectación del ambiente no pueden ser

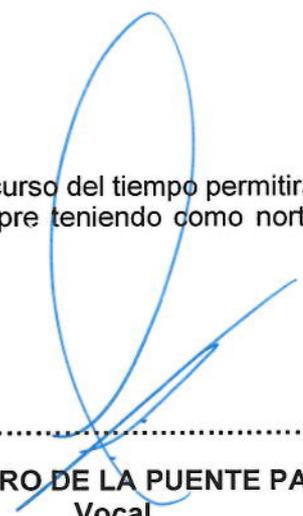
---

<sup>120</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

tolerados por el Estado en tanto denotan un deterioro de la percepción de un particular respecto a las obligaciones que les son inherentes como partícipes del conglomerado social en la tutela de un derecho que recae en todos los ciudadanos.

7. Debe tenerse en consideración también que se encuentra vigente la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, de simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de las inversiones en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014, que en el artículo 19°, en el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, estableció que durante el plazo de tres años el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. En dicho contexto se viene tramitando un procedimiento administrativo sancionador excepcional en virtud del cual se declara la existencia de infracción y se dicta una medida correctiva cuya finalidad es revertir la conducta infractora, suspendiéndose el procedimiento administrativo.
8. Pese a ello el Decreto Legislativo N° 1272 nada ha señalado sobre el artículo 19° de la Ley N° 30230, situación que obliga preguntarse si el procedimiento administrativo sancionador excepcional se encuentra vigente o si ha sido derogado. Si se tiene en cuenta que el actual artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 27444 no hace ninguna referencia acerca de los procedimientos administrativos excepcionales ya creados sino que solo se refiere a los procedimientos especiales por crearse mediante ley, entre otros temas, todo apuntaría a que aún sea aplicable el procedimiento administrativo excepcional cuando menos en cuanto se refiere a los supuestos previstos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, casos en los que no sería de aplicación los términos del indicado procedimiento excepcional.
9. Debe mencionarse, finalmente, que el viernes 3 de los corrientes se ha publicado la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD mediante la cual se aprueba el Reglamento de Supervisión Directa cuyo objeto es regular y uniformizar los criterios para el ejercicio de la función de supervisión en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y de otras normas que le atribuyen dicha función al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En dicho contexto, el artículo 14° señala que "Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda". Asimismo, se precisa que los incumplimientos leves puede ser materia de subsanación voluntaria por parte del administrado. Por su parte, el artículo 15° al clasificar los incumplimientos establece que si el administrado acredita la subsanación del incumplimiento leve antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador se dispondrá el archivo del expediente de supervisión. Del mismo modo, se señala que de tratarse de un incumplimiento leve que solo es relevante en función de la oportunidad de su cumplimiento, la autoridad que corresponda puede considerar el tiempo transcurrido entre la fecha de la conducta y la fecha del Informe de Supervisión o la fecha en que este se remita a la Autoridad Instructora para disponer el archivo del expediente en este extremo por única vez.

10. Soy un convencido que el transcurso del tiempo permitirá que este tema sea abordado desde otras perspectivas, siempre teniendo como norte la protección adecuada del medio ambiente.



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

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