



EXPEDIENTE N° : 310-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : PAPELERA NACIONAL S.A.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA CALLAO
UBICACIÓN : DISTRITO CARMEN DE LA LEGUA, PROVINCIA
CONSTITUCIONAL DEL CALLAO
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : PAPEL
MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
MEDIDAS CORRECTIVAS
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Nacional S.A. al haberse acreditado que desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente. Esta conducta contraviene lo dispuesto en el Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; en concordancia con el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de 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 aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad establecidos en los Artículos IV y 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en cumplimiento del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se ordena a Papelera Nacional S.A. que cumpla las siguientes medidas correctivas:

- (i) A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.
- (ii) A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.

Para acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, Papelera Nacional S.A., en los plazos señalados, deberá remitir a esta Dirección (i) un informe detallando el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo mencionado que precise las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento y que evidencien 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; y, (ii) un informe sobre el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese.

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20100047641.



El incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, además de determinar la reanudación del procedimiento administrativo sancionador y la imposición de las sanciones correspondientes a que diera lugar, facultará a esta Dirección a variar dichas medidas correctivas, pudiendo disponerse el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la Planta Callao y el retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicha planta, con el propósito de neutralizar los efectos nocivos que la conducta infractora de Papelera Nacional S.A. pudieran producir en el ambiente y a la salud de las personas, de conformidad con el Numeral 33.5 del Artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD.

Lima, 31 de marzo del 2016

I. ANTECEDENTES

I.1. Antecedentes vinculados a las acciones supervisión

1. El 21 de marzo del 2013 la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular en las instalaciones de la Planta Callao de titularidad de Papelera Nacional S.A. (en adelante, Papelera Nacional) ubicada en la Av. Víctor Andrés Belaunde N° 781, Parque Industrial del Callao, distrito de Carmen de la Legua, provincia Constitucional del Callao. Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 21 de marzo del 2013² (en adelante, el Acta de Supervisión) y analizados en el Informe N° 0058-2013-OEFA/DS-IND³ (en adelante, el Informe de Supervisión).
2. El 31 de diciembre del 2013 la Dirección de Supervisión emitió el Informe Técnico Acusatorio N° 0395-2013-OEFA/DS (en adelante, el Informe Técnico Acusatorio)⁴ concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

I.2. Antecedentes vinculados al inicio del presente procedimiento

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de agosto del 2015⁵, notificada el 26 de agosto del 2015⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició un procedimiento administrativo sancionador contra Papelera Nacional S.A. por la presunta comisión de una (1) infracción a la normativa ambiental⁷.

² Folio 8 del Informe N° 0058-2013-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 5 del Expediente.

³ Contenido en soporte magnético (CD), folio 5 del Expediente.

⁴ Folios 1 al 4 del Expediente.

⁵ Folios 7 al 11 del Expediente.

⁶ Folio 13 del Expediente.

⁷ Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI
Artículo 1°.- Iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador contra la empresa Papelera Nacional S.A., imputándosele a título de cargo lo siguiente:





4. Por Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de octubre del 2015⁸, notificada el 10 de noviembre del 2015⁹, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI, imputando a Papelera Nacional finalmente la siguiente conducta infractora, conforme al siguiente detalle:

Supuesta conducta infractora	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
Papelera Nacional S.A. habría desarrollado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. - 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. 	Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Multa de 175 hasta 17 500 UIT

1.3. Actos de instrucción y descargos

5. Mediante Oficio N° 082-2015-OEFA/DFSAI/SDI remitido el 7 de agosto del 2015¹⁰,

Hecho imputado	Norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
Papelera Nacional S.A. habría realizado actividades sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la Autoridad Competente.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 1 del Artículo 10° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, 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. - Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI. 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 22° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI. - Artículo 29° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Amonestación. 2. Multa. (0 a 25 UIT) 3. Prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción. 4. Suspensión o cancelación del permiso, concesión o cualquier otra autorización sectorial, según sea el caso. 5. Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción. 6. Decomiso de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de la infracción.

⁸ Folios 41 al 46 del Expediente.

⁹ Folio 47 del Expediente.

Folio 6 del Expediente.





la Subdirección de Instrucción e Investigación solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) que informe si Papelera Nacional había presentado una solicitud de aprobación de instrumento de gestión ambiental y, de ser el caso, que indique en qué etapa del procedimiento de evaluación se encontraba dicha solicitud.

6. Hasta la fecha de emisión de la presente resolución, PRODUCE no ha atendido el requerimiento de información efectuado.
7. El 23 de setiembre del 2015, Papelera Nacional presentó sus descargos¹¹ señalando lo siguiente:
 - (i) La planta Callao se encuentra operando desde el 7 de febrero de 1992, conforme se aprecia de la copia de Licencia de Funcionamiento emitida por la Municipalidad distrital de Carmen de la Legua – Reynoso¹², pero obtuvo un certificado de registro industrial de ampliación desde el 6 de mayo de 1985, conforme se aprecia de copia del certificado de registro industrial de ampliación de local N° 07-00708-C otorgado por el Ministerio de Industria, Comercio, Turismo e Integración¹³.
 - (ii) La planta Callao es una unidad de conversión que se dedica al corte, rayado y encuadernación, así como a la fabricación de archivadores y files; no realiza actividades de fabricación de papel, por lo que la generación de impactos ambientales negativos son mínimos y no merecen especial atención por parte de la legislación.
 - (iii) La legislación nacional ha establecido Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) para actividades industriales manufactureras de papel y no para actividades conexas como la conversión, dado que no generan emisiones ni efluentes que sean descargados a un cuerpo natural de agua. El Artículo 1° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE establece plazo para la presentación del DAP respecto de actividades del subsector papel, reservadas únicamente a las actividades industriales manufactureras de producción de papel, el cual no es su caso porque solo se dedican a la conversión de papel.
 - (iv) No es aplicable al presente caso la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA) por cuanto en la planta Callao se realizan actividades en curso, de conformidad con los Artículos 2° y 3° de la Ley del SEIA, esta ley es aplicable sólo a los proyectos que se iban a desarrollar a partir de la vigencia de dicha norma y sus actividades son en curso.
 - (v) No tiene la obligación de presentar un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso desarrolladas en la planta Callao; sin embargo, el 31 de octubre del 2013 presentó ante PRODUCE la solicitud de evaluación y aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, DAP) de la planta Callao. Adjuntó copia del cargo de presentación de la



¹¹ Folios 16 al 32 y 34 al 56 del Expediente.

¹² Folio 36 del Expediente.

¹³ Folio 37 del Expediente.





solicitud para evaluación del DAP¹⁴.

- (vi) De conformidad con el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú, ninguna norma tiene fuerza ni efectos retroactivos, bajo ningún contexto (salvo en materia penal), puede ser aplicado a lo desarrollado en el pasado, es decir que no se le puede aplicar la norma del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, RPADAIM), por haber iniciado actividades en el año 1992.
- (vii) El Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del RPADAIM establecen que los titulares de las actividades en curso debían presentar el DAP que permita su adecuación dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo en los respectivos Protocolos de Monitoreo, estos no han sido establecidos hasta la fecha.
- (viii) Si bien el Reglamento que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (en adelante, Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE) establece plazos para la presentación del DAP y para efectuar los monitoreos, estos se refieren a las actividades industriales manufactureras de producción de papel (Artículo 1° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE¹⁵) y no para actividades conexas como la conversión.
- (ix) Actualmente se encuentra vigente el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE), el cual en su Artículo 53°¹⁶ y Cuarta Disposición Complementaria Final establecen que las empresas comprendidas bajo su competencia tienen la oportunidad de presentar su PAMA; es así que se exige a determinadas empresas la presentación del instrumento de gestión ambiental hasta el 4 de setiembre del 2018.
- (x) Presunta vulneración del principio de tipicidad, en tanto el supuesto de



¹⁴ Folio 35 del Expediente.

¹⁵ **Reglamento que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE**

Artículo 1°.- Alcance

El presente Decreto Supremo es aplicable a todas las empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas con instalaciones existentes o por implementar, que se dediquen en el país a las actividades industriales manufactureras de producción de cemento, cerveza, curtiembre y papel,

¹⁶ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por 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.





hecho detectado no describe la presente conducta infractora, al haber iniciado sus operaciones en la planta Callao el 7 de febrero de 1992 antes de la aprobación del RPADAIM.

8. El 17 de noviembre del 2015¹⁷ Papelera Nacional presentó el Estado de Resultados Integrales de los ingresos brutos por los años terminados al 31 de diciembre del 2013 y 2014.
9. El 9 de diciembre del 2015¹⁸ Papelera Nacional reiteró lo señalado el 23 de setiembre del 2015 y agregó que la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI vulnera el principio de tipicidad en tanto el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo la norma que tipifica la presente conducta infractora no describe con precisión ni define la situación que se presenta en la planta Callao. En ningún momento establece que realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental de adecuación o correctivo para actividades en curso aprobado previamente por la autoridad competente constituye infracción y que esta sea sancionable con determinada multa, tampoco hace referencia a actividades en curso, DAP o PAMA.
10. Papelera Nacional solicitó el uso de la palabra, llevándose a cabo la audiencia de informe oral el 18 de diciembre del 2015¹⁹, en la cual reiteró lo señalado en su escrito de descargos. El video de la audiencia se encuentra grabado en un soporte magnético (CD)²⁰.



II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

11. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
 - (i) Primera cuestión procesal: si las actividades de conversión de papel realizadas en la planta Callao de Papelera Nacional califican como actividades de la industria manufacturera y si le es aplicable el RPADAIM.
 - (ii) Segunda cuestión procesal: si el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE es aplicable al hecho imputado que originó el presente procedimiento administrativo sancionador.
 - (iii) Tercera cuestión procesal: si las Resoluciones Subdirectorales N° 505 y 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI habrían vulnerado el principio de tipicidad.
 - (iv) Primera cuestión en discusión: si Papelera Nacional desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente; y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas.
 - (v) Segunda cuestión en discusión: de ser el caso, si corresponde imponer una

¹⁷ Folios 49 al 52 del Expediente.

¹⁸ Folios 55 al 65 del Expediente.

¹⁹ Cabe precisar que el actual Director de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos que suscribe la presente resolución ha tomado en cuenta el audio del informe oral contenido en el CD que obra a folios 69 y toda la información necesaria para evaluar los descargos y argumentos expuestos por el administrado, a fin de proceder a emitir un pronunciamiento motivado y garantizar el derecho de debido procedimiento del administrado.

Folios 68 y 69 del Expediente.






sanción a Papelera Nacional.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1. Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230, la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

12. Mediante la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

13. El Artículo 19° de la Ley N° 30230²¹ estableció que durante dicho período 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 período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

14. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo

²¹ Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

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

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

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

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





Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final se impondrá la multa correspondiente, sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) Si se verifica la existencia de una infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final, se dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora, y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador. De lo contrario lo reanudará, quedando habilitada para imponer una sanción administrativa.

Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.

- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.

Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

15. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD²², lo establecido en dicho artículo no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG); en los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización

²² Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

Artículo 6°.- Multas coercitivas

Lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, los Artículos 21 y 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y los Artículos 40 y 41 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD.





Ambiental (en adelante, Ley del SINEFA); y, en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

16. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que la conducta imputada materia del presente procedimiento administrativo sancionador fue detectada durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.
17. El Artículo 16° del TUO del RPAS²³ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos –salvo prueba en contrario– se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma²⁴.
18. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
19. En ese sentido, el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el Informe Técnico Acusatorio constituyen medios probatorios fehacientes del hecho detectado en la Planta Callao de Papelera Nacional, al presumirse como cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio del derecho del administrado de presentar medios probatorios que acrediten lo contrario.

IV.1. Primera cuestión procesal en discusión: si las actividades de conversión de papel realizadas en la planta Callao de Papelera Nacional califican como actividades de la industria manufacturera y si le es aplicable el RPADAIM

IV.1.1. Las actividades de la industria manufacturera en el rubro papel según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU

20. Las actividades que comprenden las industrias manufactureras son aquellas vinculadas a la transformación física o química de materiales, sustancias o

²³ TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

Artículo 16°.- Documentos públicos

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

²⁴ En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:

«(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpado en los mismos». (GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).

En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480).





componentes en productos nuevos. Los materiales, sustancias o componentes transformados son materias primas procedentes de la agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la explotación de minas y canteras, así como productos de otras actividades manufactureras. La alteración, renovación o reconstrucción de productos se consideran por lo general actividades manufactureras. (Sección C, Industrias manufactureras, Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU, Cuarta Revisión)²⁵.

21. De acuerdo con la clasificación antes referida, las unidades dedicadas a actividades manufactureras se suelen describir como plantas, factorías o fábricas y se caracterizan por la utilización de maquinaria y equipo de manipulación de materiales que funcionan con electricidad. El producto de un proceso manufacturero puede ser un producto acabado, en el sentido de que está listo para su utilización o consumo, o semiacabado, en el sentido de que constituye un insumo para otra industria manufacturera.
22. Las actividades comprendidas dentro de la Sección C: Industrias manufactureras de la CIIU son: elaboración de productos alimenticios (división 10), elaboración de productos de tabaco (división 12), fabricación de productos textiles (división 13), fabricación de productos de cuero y conexos (división 15), producción de madera y fabricación de productos de madera (división 16), fabricación de papel y de productos de papel (división 17), entre otros.
23. La división 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" comprende la fabricación de pasta de madera, papel y productos de papel. La fabricación de esos productos está agrupada porque abarca una serie de procesos conectados verticalmente. Es frecuente que una misma unidad realice más de una de esas actividades. Se trata esencialmente de tres actividades: (i) la fabricación de pasta de madera entraña la separación de las fibras de celulosa de otras impurezas de la madera o el papel usado; (ii) la fabricación de papel consiste en el afieltrado de esas fibras hasta convertirlas en una lámina. (iii) los productos de la transformación del papel se realizan con papel y otros materiales mediante diversas técnicas de corte y moldeado, incluidas actividades de revestimiento y laminado. Los artículos de papel pueden estar impresos (papel de empapelar, papel de regalo, etc.)²⁶.
24. Dentro de la división 17 se encuentra la clase 1709 "Fabricación de otros artículos de papel y cartón" la cual comprende, entre otras, las siguientes actividades: (i) fabricación de productos de papel y guata de celulosa de uso doméstico y para la higiene personal: pañuelitos faciales, pañuelos, toallas, servilletas, papel higiénico, toallas higiénicas; y, (ii) fabricación de registros, libros de contabilidad, encuadernadores, álbumes y artículos de papelería similares de uso educativo o comercial; etc.

IV.1.2. Si las actividades de conversión de papel que realiza Papelera Nacional se encuentran dentro de las actividades de la industria manufacturera en el rubro papel de acuerdo a la CIIU

25. Papelera Nacional señala que en la planta Callao realiza la conversión de papel, lo que implica el corte, rayado y encuadernación y la fabricación de archivadores y files; asimismo, realiza el corte para la elaboración de papel higiénico.

²⁵ Ver http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4s.pdf

²⁶ CIIU, p. 126.





26. De acuerdo con los medios probatorios que obran en el Expediente, las actividades que desarrolla Papelera Nacional en la planta Callao son actividades que implican la transformación física de materiales en productos nuevos. El material (materia prima) utilizado para el desarrollo de su actividad proviene de la fabricación de papel (la cual es una actividad industrial manufacturera). Papelera Nacional altera y reconstruye la materia prima a fin de lograr los productos que comercializa (p. ej. papel higiénico, cuadernos, archivadores, files, etc.).
27. Asimismo, la unidad donde Papelera Nacional realiza su actividad se denomina planta Callao y se caracteriza por la utilización de maquinaria y equipo de manipulación de materiales que funcionan con electricidad. El producto de las actividades del administrado es un producto acabado. Todas esas características corresponden a una actividad industrial manufacturera, conforme a lo señalado en la CIU.
28. Adicionalmente y como se ha indicado en el acápite anterior, la división 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" comprende aquellos productos originados por la transformación del papel, la cual se realiza con papel y otros materiales mediante diversas técnicas de corte y moldeado, incluidas actividades de revestimiento y laminado. Así, en la clase 1709 "Fabricación de otros artículos de papel y cartón" se encuentran las actividades de fabricación de productos de papel y guata de celulosa de uso doméstico y para la higiene personal, tales como papel higiénico y la fabricación de registros, libros de contabilidad, encuadernadores, álbumes y artículos de papelería similares de uso educativo o comercial.
29. En atención a lo expuesto, se concluye que las actividades que realiza el administrado en la planta Callao se encuentran contempladas dentro de la clasificación de fabricación de productos de transformación del papel que se realizan con papel y utilizando técnicas de corte, es decir, se encuentran dentro la CIU en la Sección C, división 17, clasificación 1709.



IV.1.3. Si las actividades de conversión de papel que realiza Papelera Nacional se encuentran bajo el ámbito de aplicación del RPADAIM

30. El administrado indicó que la planta Callao es una unidad de conversión que se dedica al corte y que no realiza actividades de fabricación de papel, por lo que la generación de impactos ambientales negativos son mínimos y no merecen especial atención por parte de la legislación, no siéndole aplicable lo dispuesto en el RPADAIM
31. Las actividades de la industria manufacturera del subsector industria del rubro papel se encuentran reguladas por la Ley N° 23407, Ley General de Industrias (en adelante, LGI). Esta ley establece las normas que promueven y regulan la actividad industrial manufacturera y su ámbito de competencia comprende a las actividades consideradas como industrias manufactureras en la Gran División 3 (Sección C) de la CIU²⁷.

²⁷ Ley N° 23407, Ley General de Industrias, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 1982
TÍTULO PRELIMINAR

- I. La presente ley establece las normas básicas que promueven y regulan la actividad industrial manufacturera de conformidad con Título III de la Constitución Política.
- II. Están comprendidas en la presente Ley las actividades consideradas como industrias manufactureras en la Gran División 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIU) de Todas las Actividades Económicas de las Naciones Unidas.
- (...).





32. Por su parte, el RPADAIM desarrolla las normas contenidas en la LGI y establece que su ámbito de aplicación alcanza a todas las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad industrial manufacturera a nivel nacional²⁸.
33. Habiendo determinado que las actividades de conversión de papel que realiza Papelera Nacional en su planta Callao son actividades industriales manufactureras que se encuentran dentro de la clasificación 1709, división 17, sección C de la CIU; que la LGI comprende a las actividades consideradas como industrias manufactureras en la Sección C de la CIU; y, que el RPADAIM desarrolla las normas contenidas en la LGI y que su ámbito de aplicación alcanza a las personas jurídicas, del sector público o privado, que realicen actividad industrial manufacturera a nivel nacional, **se deduce que el RPADAIM es de aplicación y exigible a Papelera Nacional en su calidad de titular de actividades industriales manufactureras en el rubro papel.**
34. Papelera Nacional alegó también que de conformidad con el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú, ninguna norma tiene fuerza ni efectos retroactivos, bajo ningún contexto (salvo en materia penal) puede ser aplicado a lo desarrollado en el pasado, es decir que no se le puede aplicar el RPADAIM, por haber iniciado actividades en el año 1992.
35. Al respecto, la doctrina nacional²⁹ señala que cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata. Entonces, si se genera un derecho bajo una primera ley y luego de producir cierto número de efectos esa ley es modificada por una segunda, a partir de la vigencia de esta nueva ley.
36. El mismo modo el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en reiterada jurisprudencia, entre ellas, en la STC 0606-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2³⁰, que nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos.



²⁸ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-1997-ITINCI, norma que entró en vigencia el 1 de octubre de 1997

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo 1.- **Ámbito.** El presente Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera desarrolla las normas 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 normas 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 el Artículo 104 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, tratados internacionales suscritos y ratificados por el país que forman parte de la legislación nacional, y alcanza a todas las personas naturales o jurídicas del Sector Público o Privado que realicen actividad industrial manufacturera a nivel nacional.

²⁹ RUBIO CORREA, Marcial. *Aplicación de la norma jurídica en el tiempo*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera Edición. 2007. Lima, Perú. pp. 28 a 30.

"(...) cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata. Entonces, si se genera un derecho bajo una primera ley y luego de producir cierto número de efectos esa ley es modificada por una segunda, a partir de la vigencia de esta nueva ley, los nuevos efectos del derecho se deben adecuar a esta y ya no se regidos más por la norma anterior bajo cuya vigencia fue establecido el derecho de que se trate. 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."

³⁰ Tribunal Constitucional [Versión electrónica]. Sentencia N° 0606-2004-AA/TC.

*"(...) 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'. Por tanto, para aplicar una norma (...) en el tiempo debe considerarse la teoría de los hechos cumplidos y, consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas"*³⁰. (Subrayado agregado).





37. La presente conducta infractora bajo análisis de desarrollar actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente califica como una infracción continuada, lo que implica que es una conducta que no habría cesado en el tiempo; por lo que corresponde aplicar las normas ambientales vigentes al momento de realizar la conducta infractora, entre ellas el RPADAIM, reglamento que entró en vigencia al momento en que Papelera Nacional realizaría la presunta conducta infractora en la planta Callao (1997), puesto que estaría desarrollando actividades sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada previamente por la autoridad competente.
38. Corresponde al titular de la actividad manufacturera adecuarse a las nuevas disposiciones jurídicas establecidas por las entidades competentes a fin de proteger y tutelar determinado bien jurídico, en este caso, el ambiente. El nuevo marco legal aprobado tiene por finalidad regular las actividades de los agentes que realicen actividades manufactureras a un determinado estándar que asegure la protección del ambiente, sus componentes, la salud y vida de las personas. Dichas reglas y regímenes están sujetos al cambio y a la mejora continua, lo que implica que el titular de la actividad deberá ajustarse a los nuevos estándares aprobados, los cuales entran en vigencia a partir de su publicación en el diario oficial.
39. En ese sentido, corresponde aplicar las disposiciones contenidas en el RPADAIM para el análisis de la presunta conducta infractora realizada por Papelera Nacional.

IV.3 Segunda cuestión procesal en discusión: si el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE es aplicable al hecho imputado que originó el presente procedimiento administrativo sancionador

40. Papelera Nacional señala que actualmente se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE y que su Artículo 53³¹ y Cuarta Disposición Complementaria Final³² establecen que las empresas comprendidas bajo su competencia tienen la oportunidad de presentar su PAMA, es así que exige a

³¹ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por 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.

(...)

³² Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

(...)

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 de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.





determinadas empresas la presentación del instrumento de gestión ambiental hasta el 4 de setiembre del 2018.

41. La Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE³³ establece que los procedimientos de evaluación ambiental que han sido iniciados antes de la vigencia del mencionado reglamento se registrarán por la normativa anterior hasta su conclusión.
42. Papelera Nacional presentó su solicitud de evaluación y aprobación del DAP ante PRODUCE el 31 de octubre del 2013 bajo la vigencia del RPADAIM.
43. En tal sentido, las disposiciones relacionadas a la aprobación del instrumento de gestión ambiental alegadas por el administrado no le son de aplicación toda vez que mantiene un procedimiento de aprobación en trámite bajo lo dispuesto en el RPADAIM. El presente caso está vinculado a la aprobación del instrumento de gestión ambiental, por lo que corresponde aplicar lo previsto en el RPADAIM.
44. Adicionalmente, se debe indicar que el hecho de que el administrado se encuentre adecuando sus actividades a la normativa ambiental, no lo exime de responsabilidad por vulnerar el marco legal vigente, siendo que la obligación de adecuación de Papelera Nacional se generó desde el momento en que inició las actividades en la planta Callao.

IV.4 Tercera cuestión procesal: si las Resoluciones Subdirectorales N° 505 y 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI habrían vulnerado el principio de tipicidad

45. Papelera Nacional señaló que las Resoluciones Subdirectorales N° 505 y 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI vulneran el principio de tipicidad en tanto en el Literal i) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM y el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD no describen con precisión ni definen la situación que se presenta en la planta Callao. En ningún momento establecen que realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental de adecuación o correctivo para actividades en curso aprobado previamente por la autoridad competente constituye una infracción y que ésta sea sancionable con una determinada multa; en dicha norma tampoco se hace referencia a actividades en curso, DAP o PAMA.
46. El principio de tipicidad define la conducta que la ley considera como falta, tal precisión de lo considerado como antijurídico desde un punto de vista administrativo, por tanto, no está sujeto a una reserva de ley absoluta, sino que puede ser complementado a través de los reglamentos respectivos. Por su parte, en el Numeral 4 del Artículo 230° de la LPAG³⁴ se establece que cuando la ley

³³ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por 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 registrarán por la normativa anterior hasta su conclusión.

³⁴

Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General

Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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


(...)

4. **Tipicidad.-** Sólo 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





habilite al reglamento, este puede establecer infracciones.

47. La doctrina señala que *"la descripción rigurosa y perfecta de la infracción es, salvo excepciones, prácticamente imposible. El detallismo del tipo tiene su límite. Las excepciones maximalistas sólo conducen, por tanto, a la parálisis normativa o a las nulidades de buena parte de las disposiciones sancionadoras existentes o por dictar"*⁹⁵. En efecto, en el derecho administrativo no es posible establecer un catálogo de conductas infractoras, siendo suficiente una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre ambas.
48. La Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI estableció como presunta conducta infractora el desarrollar actividades sin contar con la aprobación de su instrumento de gestión ambiental por la autoridad competente, conducta que contravendría lo dispuesto en el Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del RPADAIM y configuraría el supuesto previsto en el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
49.  Papelera Nacional inició actividades el 7 de febrero de 1992 y el RPADAIM entró en vigencia el 1 de octubre de 1997, por lo que las obligaciones aplicables a sus actividades eran las vinculadas a actividades en curso, tales como el Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del RPADAIM. Así, Papelera Nacional tenía la obligación de adecuar sus actividades en curso a través de un PAMA, conducta que ha sido debidamente imputada en la resolución de inicio del presente procedimiento. Este tipo de normas que prevén obligaciones se denominan normas sustantivas (generadoras de obligaciones).
50. La Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas entró en vigencia el 1 de febrero del 2014 y contiene la tipificación del incumplimiento de la norma sustantiva indicando las consecuencias jurídicas que el incumplimiento generaría (multa). La norma tipificadora contempla el desarrollo de actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, y en el caso en particular, el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de Infracciones tipifica el incumplimiento de lo señalado en el Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del RPADAIM.
51. A continuación se presenta el siguiente cuadro resumen de lo señalado previamente:

dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley permita tipificar por vía reglamentaria.

NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. Madrid; Tecnos, 2000, p. 293.





Cuadro N° 1

Tipo de norma	Normas	Contenido	Hecho imputado
SUSTANTIVA	Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.	(i) Todo titular de las actividades manufactureras en curso están sujetas a la presentación de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA). (ii) Proceso de adecuación de las empresas de la industria manufacturera se realizará a través de los PAMA. Los cuales son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de dicha norma.	"Papelera Nacional S.A. habría desarrollado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente."
TIPIFICADORA	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.	Tipifica como infracción administrativa el desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna. Dicho incumplimiento es pasible de una multa de 175 UIT.	

Elaboración: DFSAI-OEFA

52. En consecuencia, se verifica que durante el presente procedimiento se ha observado el principio de tipicidad recogido en la LPAG, razón por la que corresponde desestimar lo señalado por Papelera Nacional.



53. Respecto a si la aplicación del Literal i) del Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM vulneraría el principio de tipicidad, cabe reiterar lo señalado en el acápite 1.2 de la presente resolución, que la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI³⁶, aplicando finalmente como presunta norma que tipifica a la presente conducta infractora, al 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, conforme se aprecia del Cuadro N° 1. Por lo que no resulta pertinente emitir pronunciamiento sobre lo alegado por el administrado en este extremo.

IV.4. Primera cuestión en discusión: si Papelera Nacional desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente; y, si corresponde ordenar medidas correctivas

54. El Numeral 2 del Artículo 8° y en el Artículo 18° del RPADAIM³⁷ señalan que las actividades de la industria manufacturera en curso a la entrada en vigencia del RPADAIM deberán adecuar sus actividades a través de un PAMA.

³⁶ Folios 41 al 47 del Expediente.

³⁷ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI
Artículo 8.- Documentos Exigibles.- Los actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:
(...)
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.
(...)





55. A fin de adecuar las actividades industriales manufactureras en curso y antes de la elaboración del PAMA, los titulares deberán presentar un DAP que contenga los resultados derivados del programa de monitoreo. Este monitoreo se tenía que cumplir en función a los plazos, frecuencia y condiciones establecidos en los Protocolos de Monitoreo, con el objeto de evaluar los impactos e identificar los problemas que se estén generando en el ambiente por la actividad de industria manufacturera, una vez cumplida esta etapa los titulares de la industria manufacturera debían presentar el DAP, de conformidad con la Segunda Disposición Transitoria del RPADAIM³⁸.
56. De lo expuesto se concluye que los titulares de la industria manufacturera con actividades en curso a la fecha de entrada en vigencia del RPADAIM tenían la obligación de presentar ante la autoridad competente la solicitud de aprobación de su DAP y, posteriormente, de ser el caso, su PAMA; es decir, contar con un instrumento de gestión ambiental.
57. La falta de un análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de las actividades industriales y la escasez de propuestas de remediación o minimización –materializados en un instrumento de gestión ambiental- impide una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales generados por la actividad realizada, poniendo en riesgo a la flora y fauna³⁹.



CAPITULO III REQUERIMIENTOS PARA ACTIVIDADES EN CURSO

Artículo 18.- PAMA.- De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.

³⁸

Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

Segunda.- El cumplimiento de las obligaciones de este Reglamento referidas al PAMA se sujetarán al siguiente proceso:

1. La Autoridad Competente elaborará y aprobará los Protocolos de Monitoreo de la Calidad del Aire y Agua y las Guías para elaborar los PAMA que deben presentar los titulares de las actividades de la industria manufacturera y que priorizarán la introducción de prácticas de prevención de la contaminación.

2. Una vez cumplida la etapa de monitoreo en los plazos, frecuencia y condiciones establecidos en los protocolos referidos en el inciso precedente, los titulares presentarán un Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP) debidamente suscrito por ellos y por un Consultor Ambiental registrado, en el cual se incluirá:

- Los resultados del monitoreo.

- La identificación de los problemas y efectos de deterioro ambiental y sus probables alternativas de solución.

El plazo de presentación del DAP será dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los respectivos Protocolos de Monitoreo.

La Autoridad Competente evaluará el DAP en un plazo que no exceda 90 días y determinará las observaciones que pudieran presentarse, las que deben ser subsanadas en un plazo que no excederá de 30 días.

3. En los plazos que establezcan los Protocolos de Monitoreo referidos en el inciso 1) de la presente Disposición Transitoria, se entregarán resultados parciales del programa de monitoreo.

4. La Autoridad Competente establecerá y aprobará los patrones ambientales a los que deberán adecuarse los titulares de actividades de la industria manufacturera.

5. El PAMA deberá ser compatible con el DAP y deberá establecer los plazos y procedimientos que se observarán para el logro de los objetivos fijados, debiendo incluir toda la documentación técnica, económica y demás información que el interesado considere pertinente para justificar su PAMA y el cronograma de cumplimiento.

Los plazos y condiciones para la presentación del PAMA podrán ser fijados para uno o más subsectores de la industria manufacturera de acuerdo a las características distintivas de cada uno de ellos.

6. Para la evaluación del PAMA, se tendrá en consideración los impactos más severos de cada operación, la trascendencia de los efectos contaminantes, la magnitud de la actividad y la complejidad tecnológica del proyecto. Los plazos fijados para la adecuación, se computarán a partir de la fecha de notificación de las resoluciones que expida la Autoridad Competente en primera o segunda instancia, según corresponda.

Folio 4 del Expediente.





a) **Hecho detectado**

58. En la supervisión del 21 de marzo del 2013 realizada por la Dirección de Supervisión se requirió a Papelera Nacional la presentación de la copia del documento que aprueba su instrumento de gestión ambiental. El administrado indicó que no contaba con esta documentación, por lo que se le otorgó un plazo adicional de tres (3) días hábiles para su entrega⁴⁰. Transcurrido el plazo otorgado, Papelera Nacional no remitió el documento solicitado, por lo que dicha conducta se calificó como un hallazgo⁴¹:

Informe de Supervisión N° 0058-2013-OEFA/DS-IND

"(...)

5.4 De la revisión documentaria presentada por el administrado

De la revisión de los documentos presentados por el administrado se advierte lo siguiente:

- **No presentó documento que aprueba la certificación ambiental (EIA, PAMA, DAP, DIA).**
- **No entregó copia de cargo de presentación de informe ambiental al Ministerio de la Producción.**

"(...)"

6. PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS

N°	HALLAZGOS PRESUNTOS
01	No tienen certificación ambiental (EIA, PAMA, DAP, DIA, Monitoreo ambiental).

"(...)"

(El énfasis es agregado).

59. Durante la supervisión realizada el 21 de marzo del 2013 se verificó que Papelera Nacional se encontraba desarrollando actividades en la Planta Callao, toda vez que se observó a su personal laborando de forma regular, conforme se aprecia en las siguientes fotografías⁴²:



Foto 12. Proceso de encuadernado y embalaje en cajas de los cuadernos



Foto 13. Reproceso de los productos con fallas para reciclar

⁴⁰ Folios 2 y 5 (Reverso) del Expediente.

⁴¹ Folio 5 del Informe N° 0058-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 5 del Expediente.

⁴² Folio 28 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 058-2013-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 5 del Expediente.





Foto 42. Máquina que realiza el armado y engomado de los sobres manila A4

60. De acuerdo con la Licencia de Funcionamiento de la planta Callao⁴³ otorgada por la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua – Reynoso, se considera como fecha de inicio de actividades en la planta Callao el **7 de febrero de 1992**.
61. En el Informe Técnico Acusatorio⁴⁴, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

V. CONCLUSIONES

(...)

19. De acuerdo al Informe de Supervisión N° 0058-2013-OEFA/DS-IND, *Papelera Nacional S.A. no ha acreditado contar con Certificación Ambiental de su Planta Callao (...)*".

(El énfasis es agregado).



b) Análisis de la imputación

62. A partir de la entrada en vigencia del RPADAIM (1 de octubre de 1997) y de acuerdo con el Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18°, correspondía a Papelera Nacional iniciar su proceso de adecuación de actividades en curso a través de un PAMA de la planta Callao.
63. Para obtener la certificación ambiental del PAMA, el titular de la actividad industrial manufacturera debía de seguir el proceso regulado en la Segunda Disposición Transitoria del RPADAIM que consistía en: (i) realizar el monitoreo en los plazos, frecuencia y condiciones establecidos en los Protocolos de Monitoreo; y, (ii) presentar un DAP dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los respectivos Protocolos de Monitoreo.

Sobre los plazos para efectuar el monitoreo

64. Papelera Nacional señaló que el Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del RPADAIM establecen que los titulares de las actividades en curso debían presentar el DAP que permita su adecuación dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo en los respectivos Protocolos de Monitoreo; dichos plazos no han sido establecidos hasta la fecha.
65. La Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI que aprueba los Protocolos de Monitoreo de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas (publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de febrero del 2000) no estableció los plazos para efectuar

⁴³ Folio 36 del Expediente.

⁴⁴ Folio 3 (Reverso) del Expediente.





los monitoreos por parte de los titulares de la industria manufacturera, siendo que sólo señala (i) las pautas para ejecutar el monitoreo, proceso de datos y elaboración de informes; (ii) las técnicas para las actividades que comprenden el muestreo; y, (iii) los parámetros que deben ser monitoreados.

- 66. No obstante, en la Base Legal de la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI⁴⁵ se establece que el ejecutor del estudio (monitoreo) deberá tener conocimiento cabal y actualizado de la normativa ambiental, es decir, del RPADAIM y de las normas de menor rango que pudieran expedirse en el futuro para tratar de forma más precisa la problemática ambiental de los distintos rubros manufactureros (cerveza, papel, curtiembre y cemento). Asimismo, se señaló que mientras no exista LMP para el sector industria manufacturera se tomará como referencia un estándar internacional, el cual deberá ser sustentado.
- 67. El 4 de octubre del 2002 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE mediante el cual se aprueban los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel (en adelante, Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE). En su Artículo 7° se establece que los titulares de la industria manufacturera en actividad de los rubros cemento, cerveza y papel deberán presentar un DAP en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles de concluido el monitoreo; el plazo para efectuar el monitoreo deberá concretarse dentro del plazo máximo de noventa (90) días calendario desde la fecha de entrada en vigencia dicho decreto supremo⁴⁶.
- 68. De acuerdo a lo expuesto, en los Protocolos de Monitoreo se establecieron las pautas para ejecutar el programa de monitoreo y mediante el Decreto Supremo



Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM, mediante la cual aprueban los Protocolos de Monitoreo de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas

(...)

3. BASE LEGAL

El ejecutor del estudio deberá tener un conocimiento cabal y actualizado de los dispositivos legales de carácter ambiental, en especial de los expedidos por el MITINCI. Se recomienda analizar:

- a. El Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado a través del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, publicado el 01-10-97.
- b. Las normas de menor rango que se pudieran expedir a futuro, para tratar en forma más precisa y profunda la problemática ambiental de los distintos rubros manufactureros, y
- c. la posibilidad de una consulta con la Autoridad Competente; si luego de una revisión de la base legal persistiera alguna duda por algún vacío en los dispositivos aplicables al proyecto, o por la falta de normas legales específicas para el subsector industrial.

En tanto, no exista los LMP para el sector industrial manufacturero, se tomarán como referencia un estándar internacional o de nivel internacional, cuya selección deberá ser debidamente sustentada.

⁴⁶ Reglamento que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE

(...)

Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar

Las empresas industriales manufactureras en actividad de los Subsectores cemento, cerveza y papel, deberán presentar un Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de la Producción, para lo cual dentro del plazo de treinta (30) días útiles de publicado el presente Decreto Supremo, comunicarán a la autoridad competente el nombre de la empresa de consultoría ambiental debidamente registrada, a la que el titular de la actividad manufacturera hubiese contratado para cumplir con lo dispuesto en la presente norma.

La referida comunicación deberá precisar la fecha de inicio del monitoreo necesario para la formulación del correspondiente DAP, documento este último que deberá ser presentado en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles de concluido el monitoreo.

La fecha de inicio del monitoreo a que se refiere el párrafo precedente deberá concretarse dentro del plazo máximo de noventa (90) días calendario de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.

Para el caso de las empresas pertenecientes al subsector curtiembre, el Ministerio de la Producción propondrá posteriormente las medidas preventivas, de mitigación y/o correctivas a ser implementadas a corto plazo. (El énfasis es agregado).





N° 003-2002-PRODUCE se resolvió aprobar los LMP y establecer el plazo para iniciar el monitoreo y la presentación del respectivo DAP.

69. Papelera Nacional alegó que el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE establece plazos para la presentación del DAP y para efectuar los monitoreos; sin embargo, estos se refieren a las actividades industriales manufactureras de producción de papel (Artículo 1° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE⁴⁷) y no para actividades conexas como la conversión, actividad que se realiza en la planta Callao, en la cual no generan emisiones ni efluentes que sean descargados a un cuerpo natural de agua.
70. Al respecto, conforme lo desarrollado en el acápite IV.1 de la presente resolución, la industria manufacturera engloba a las actividades de conversión, entre las cuales se encuentran la fabricación de productos de transformación de papel que utiliza la técnica del corte, encuadernados y la fabricación de otros artículos de papelería de uso educativo o comercial, actividades que el administrado desarrolla en la planta Callao desde 1992, conforme a lo manifestado en sus descargos, por lo que sí les es aplicable el mencionado dispositivo legal y los plazos establecidos en este. Del mismo modo, en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, se establece la autoridad competente aplicará los LMP y Valores Referenciales a las actividades industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel.

Sobre la generación de impactos negativos

71. Papelera Nacional alegó que al ser una planta que se dedica a la conversión, la generación de impactos ambientales negativos son mínimos y no merecen especial atención por parte de la legislación.
72. El Numeral 10 del Anexo I del Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM⁴⁸, define a **los Impactos ambientales negativos significativos**, como aquellas alteraciones ambientales que se producen en uno, varios o en la totalidad de los factores que componen el ambiente, como resultado de la ejecución de actividades.
73. Los insumos que se utilizan en el proceso productivo de la planta Callao son tintas flexo gráficas base agua (Ancor Aqualex y Aquasol, Ancor Turbo Iso, Ancor

⁴⁷ Reglamento que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobado por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE

Artículo 1°.- Alcance

El presente Decreto Supremo es aplicable a todas las empresas nacionales o extranjeras, públicas o privadas con instalaciones existentes o por implementar, que se dediquen en el país a las actividades industriales manufactureras de producción de cemento, cerveza, curtiembre y papel,

⁴⁸ Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Anexo I

(...)

10. Impacto ambiental negativo significativo.- Aquellos impactos o alteraciones ambientales que se producen en uno, varios o en la totalidad de los factores que componen el ambiente, como resultado de la ejecución de proyectos o actividades con características, envergaduras o localización con ciertas particularidades. La identificación y valoración de estos impactos de ambientales negativos requieren de un análisis cualitativo y cuantitativo profundo, así como de una Estrategia de Manejo Ambiental que incluya medidas preventivas, correctivas, de mitigación y compensatorias.

(...).





Ecosoy, Ancor Pantone, Ancor plus RG, tintas offset)⁴⁹ e Hidroplus F-98010⁵⁰. Estos productos tienen impacto ambiental negativo y está prohibido su ingreso al alcantarillado, conforme se señaló en las Hojas de Seguridad de Materiales (hojas MSDS) adjuntas al Informe de Supervisión:

"HOJA DE SEGURIDAD DE MATERIALES – VELCAR PERÚ
(...)"

Tintas flexograficas base agua : Ancor Aqualex y Aquasol VI. Medidas de prevención de accidentes
Medio Ambiente Retener aguas contaminadas. Evitar contaminación con aguas superficiales o subterráneas. Evitar su ingreso al alcantarillado.
HYDROPLUS F-98010 06. Medidas de protección del medio ambiente
Evitar que pase al alcantarillado. En caso de contaminación de ríos, lagos o alcantarillas, informar a las autoridades pertinentes, según lo establecido en la legislación local.

(...)"

(El énfasis es agregado).

74. La identificación y valoración de estos impactos de ambientales negativos requieren de un análisis cualitativo y cuantitativo, así como de una estrategia de manejo ambiental que incluya medidas preventivas, correctivas, de mitigación y compensatorias. Es decir, se debe contar con un instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades de papel en curso en el que en base al análisis efectuado, se establezcan medidas de prevención y mitigación de los impactos que se generen en la planta Callao. Por tanto, el que sea mínimo o máximo los impactos generados en el ambiente, únicamente se podrá determinar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

Respecto de la aplicación de la Ley del SEIA

75. Papelera Nacional alegó que no le es aplicable la Ley del SEIA en tanto en la planta Callao realizan actividades en curso desde el 7 de febrero de 1992.
76. Por Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI notificada el 10 de noviembre del 2015⁵¹, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI, **imputando finalmente** a Papelera Nacional la siguiente conducta infractora:

Supuesta conducta infractora	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
Papelera Nacional S.A. habría desarrollado actividades sin contar con un instrumento de	- Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. - Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las	Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de	Multa de 175 hasta 17 500 UIT

⁴⁹ Folio N° 46 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 0058-2013-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 5 del Expediente.

⁵⁰ Folio N° 50 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 0058-2013-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 5 del Expediente.

⁵¹ Folios 41 al 47 del Expediente.





gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	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.	Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
---	---	--

77. Como se puede apreciar, la imputación de cargos del presente procedimiento administrativo sancionador está referido a desarrollar actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente y entre las normas presuntamente incumplidas con este hecho detectado no se observa que se haya imputado a Papelera Nacional la presunta vulneración de la Ley del SEIA, por lo que no corresponde emitir pronunciamiento sobre lo alegado por el administrado en este extremo.

Aprobación del DAP de la planta Callao

78. En la supervisión del 21 de marzo del 2013 se advirtió que Papelera Nacional desarrolla actividades en su planta Callao sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado.
79. De la información que obra en el Expediente se observa que Papelera Nacional inició actividades el 7 de febrero de 1992 y como titular de actividades en curso tenía la obligación de adecuarse al RPADAIM, como normativa ambiental vigente desde 1997, para ello debía obtener la certificación ambiental del PAMA.
80. Antes de obtener el PAMA, el titular de la actividad industrial manufacturera debía seguir el proceso regulado en la Segunda Disposición Transitoria del RPADAIM que consiste en presentar un DAP dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los Respectivos Protocolos de Monitoreo.
81. El 31 de octubre del 2013 presentó ante PRODUCE la solicitud de evaluación y aprobación del DAP de la planta Callao⁵². A la fecha de entrada en vigencia la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y a la fecha de emisión de la presente resolución Papelera Nacional aún no cuenta con el DAP aprobado de la planta Callao.
82. Los Numerales 4.2 y 4.3 del Artículo 4° del TUO del RPAS⁵³ señalan que la responsabilidad administrativa en el procedimiento administrativo sancionador es objetiva, es decir, que una vez verificado el hecho constitutivo de infracción

⁵² Folio 35 del Expediente.

⁵³ Texto Único del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

4.1. La responsabilidad administrativa del infractor es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que a su vez configuran la infracción administrativa.

4.2. El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 18° de la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

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

4.4. Cuando el incumplimiento corresponde a varios sujetos conjuntamente, responderán de forma solidaria por las infracciones cometidas.





administrativa, Papelera Nacional podrá eximirse de responsabilidad solamente si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

83. De la revisión de los medios probatorios actuados en el presente procedimiento: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) Informe Técnico Acusatorio, (iv) Licencia de Funcionamiento otorgada por la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua - Reynoso; y, (v) escritos del 23 de setiembre y 9 de diciembre del 2015, se concluye que: Papelera Nacional inició actividades el 7 de febrero de 1992, el 31 de octubre del 2013 solicitó la aprobación del DAP ante PRODUCE, al 1 de febrero del 2014 (entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD) y a la fecha de emisión de la presente resolución realiza actividades en la planta Callao sin contar con un DAP aprobado por la autoridad competente.
84. En atención a lo señalado, ha quedado acreditado el hecho constitutivo de infracción administrativa, en este caso, no haber adecuada sus actividades a lo dispuesto en el RPADAIM y, en consecuencia, desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente. Asimismo, en el expediente no existen indicios ni obran medios probatorios que acrediten la ruptura del nexo causal. En ese sentido, ha quedado acreditado que luego de la entrada en vigencia de la RPADAIM, Papelera Nacional no adecuó sus actividades industriales a dicha normativa ambiental, esto es, que no solicitó la aprobación del DAP sino hasta el 31 de octubre del 2013 y luego de la supervisión ambiental efectuada por el OEFA.
85. En virtud del Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del RPADAIM, el titular de la industria manufacturera tiene la obligación de adecuarse a fin de contar con la certificación ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades. En ese sentido, ha quedado acreditado que a la fecha de supervisión (21 de marzo del 2013), Papelera Nacional no contaba todavía con la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.
86. El Artículo 14° del Reglamento de la Ley del SEIA⁵⁴ establece que la evaluación ambiental es un proceso destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieran derivarse de las actividades productivas. Asimismo, el Artículo 15° del Reglamento señala que como resultado del proceso de evaluación ambiental, la autoridad competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la certificación ambiental⁵⁵.



54

Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 14°.- Proceso de evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos.

Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás *normas complementarias*.

55

Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental





87. En ese sentido, la ausencia de un análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de la actividad industrial y la escasez de propuestas de remediación o minimización materializados en un instrumento de gestión ambiental, impide una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, y por ende, la realización de la actividad industrial genera un daño potencial a la flora y fauna.
88. De manera complementaria, cabe señalar que, de acuerdo a los hallazgos verificados durante la supervisión efectuada el 21 de marzo del 2013, tramitados bajo el Expediente N° 162-2014-OEFA/DFSAI/PAS, las actividades desarrolladas en la Planta Callao sin la correspondiente certificación generaron un potencial impacto al ambiente, toda vez que el inadecuado acondicionamiento y almacenamiento de residuos sólidos no peligrosos y peligrosos generan un riesgo potencial al ambiente.
89. De los medios probatorios actuados en el Expediente se verifica que Papelera Nacional desarrolla actividades productivas en la Planta Callao sin contar con la certificación ambiental otorgada previamente por la autoridad competente, toda vez que no adecuó sus actividades en curso a la normativa ambiental vigente, con el fin de obtener su instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta vulnera la obligación contenida en el Numeral 2 del Artículo 8°, el Artículo 18° del RPADAIM y el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. **Por tanto, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Nacional.**



c) **Procedencia de medidas correctivas**

90. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Nacional, corresponde verificar si esta amerita el dictado de medidas correctivas.
91. De lo actuado en el Expediente se ha verificado que:
- (i) El 7 de febrero de 1992 Papelera Nacional inició sus actividades;
 - (ii) La obligación de contar con instrumento de gestión ambiental se generó en el año 1997, con entrada en vigencia del RPADAIM;
 - (iii) En la supervisión del 21 de marzo del 2013 Papelera Nacional realizaba actividades industriales en su planta Callao sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente;
 - (iv) El 31 de octubre del 2013 Papelera Nacional presentó el DAP de la Planta Callao ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del PRODUCE⁵⁶;
 - (v) El 1 de febrero del 2014 entró en vigencia la normativa aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
 - (vi) Hasta la fecha de emisión de la presente resolución, el procedimiento de evaluación del DAP de la Planta Callao se encuentra en trámite; conforme se muestra a continuación:

(...)

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.

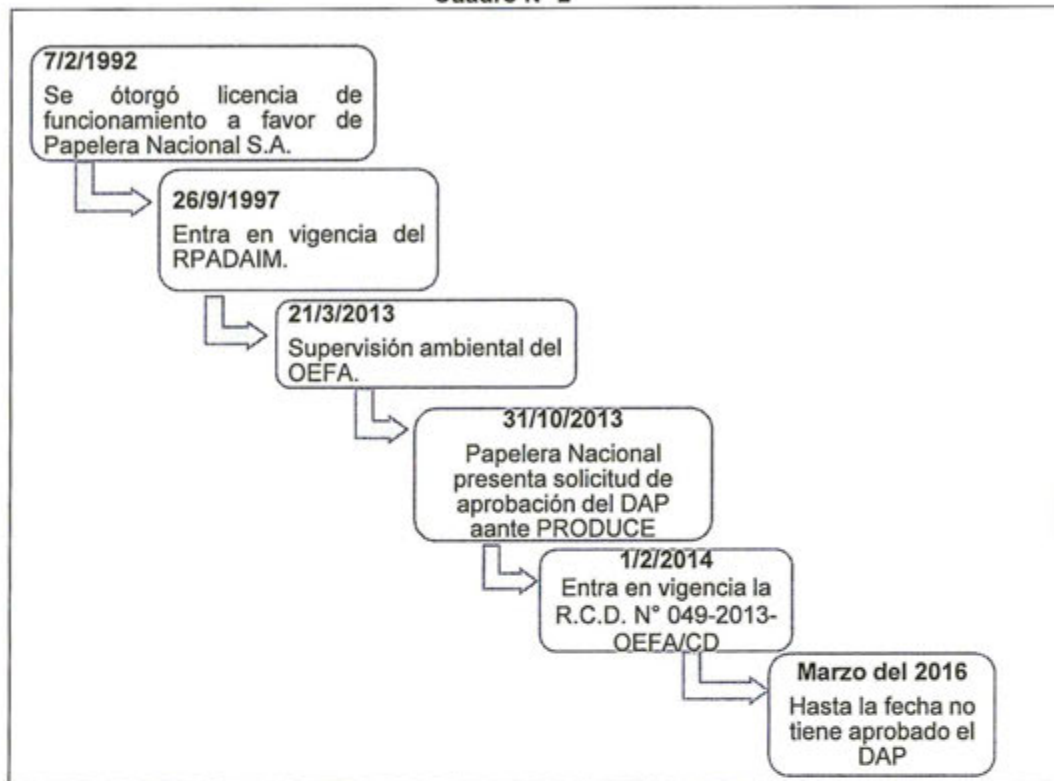
(...).

Folio 35 del Expediente.





Cuadro N° 2



Elaboración: DFSAI-OEFA



92. Del Cuadro N° 2 se desprende que la obligación de Papelera Nacional de adecuar sus actividades con el fin de obtener un instrumento de gestión ambiental aprobado se originó en el año 1997, con la entrada en vigencia del RPADAIM.
93. Dado que el DAP de la Planta Callao presentada por Papelera Nacional ante la autoridad competente el 31 de octubre del 2013 se encuentra pendiente de aprobación por PRODUCE, la realización de las actividades industriales en la Planta Callao no contarán con la certificación ambiental respectiva hasta la emisión de la resolución aprobatoria correspondiente.
94. La evaluación ambiental es un proceso destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieran derivarse de las actividades productivas. Este proceso comprende además medidas de protección ambiental que aseguran, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles⁵⁷. El

⁵⁷ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 14°.- Proceso de evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos.

Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás normas complementarias.





resultado del proceso de evaluación ambiental constituye, de ser aprobatorio, la certificación ambiental de un proyecto⁵⁸.

95. En ese sentido, la conducta de Papelera Nacional de realizar actividades sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada previamente por la autoridad competente pone en riesgo a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, que pueden ser generados por el desarrollo de actividades industriales en la planta Callao, así como la ejecución de medidas y programas de protección ambiental destinados a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar sobre los mencionados riesgos. En tanto, la autoridad competente no ha realizado una adecuada evaluación de los riesgos que conlleva la actividad que desarrolla Papelera Nacional.
96. Dado el alto impacto negativo que la conducta infractora de Papelera Nacional puede ocasionar al ambiente, correspondería ordenar como medidas correctivas el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la Planta Callao y el retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicha planta, hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente por parte de la autoridad competente.
97. Con tales medidas se garantizaría de manera adecuada la protección del ambiente que es el bien jurídico que se ha encargado tutelar a esta institución, y en específico, a esta Dirección, como Autoridad Decisora.
98. Sin perjuicio de ello, en estricta aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad⁵⁹ establecidos en la LPAG y en cumplimiento del Artículo 22° de la



⁵⁸ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
Artículo 15°.- Obligación de la Certificación Ambiental

(...)
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.
(...).

⁵⁹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

(...)

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".





Ley del SINEFA⁶⁰, esta Dirección considera pertinente ordenar medidas correctivas alternativas que puedan evitar la ejecución de las primeras medidas descritas junto con sus consecuencias negativas, pero que garanticen la tutela del ambiente a cargo de la autoridad administrativa. Ello, en la búsqueda de que la medida a imponer sea lo estrictamente necesaria para la protección del bien jurídico a un ambiente sano y equilibrado, lo que se condice con el principio de razonabilidad que esta autoridad debe respetar al emitir una determinada medida.

99. Conforme a lo indicado, corresponde ordenar a Papelera Nacional el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas alternativas:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Papelera Nacional desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de Octubre del 2013 ante el Ministerio de la Producción.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a esta Dirección un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) 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. 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.
	Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao 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.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. 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.

100. Dichas medidas tienen por finalidad garantizar que el administrado adecue su conducta y cumpla con realizar las actuaciones correspondientes ante la autoridad competente a fin de obtener la certificación ambiental respectiva en el plazo más corto posible, y del mismo modo, cumpla con ejecutar las medidas de protección necesarias a efectos de proteger el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, sin perjudicar el desarrollo de sus actividades productivas.
101. El primer informe deberá contener la enumeración y el detalle de las acciones realizadas por Papelera Nacional durante el trámite de la solicitud de aprobación de la Declaración de Adecuación Ambiental de la Planta Callao ante la autoridad

⁶⁰ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 22°.- Medidas correctivas
(...)

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





competente, y que evidencien 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.

102. El segundo informe deberá detallar el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese.
103. En todos los casos, los informes deberán ser firmados por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.
104. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, se ha tomado como referencia el plazo establecido para la evaluación de instrumentos de gestión ambiental correctivos en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE⁶¹.
105. Las medidas correctivas alternativas ordenadas deberán ser cumplidas por Papelera Nacional en el modo y plazos establecidos por esta Dirección. En caso se verifique el incumplimiento de las referidas medidas, la Autoridad Decisora se verá obligada a dictar medidas correctivas gravosas para el administrado, considerando que a pesar de haber estimado medidas con un menor impacto sobre el ejercicio de sus derechos en aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad establecidos en la Ley del SINEFA y en la LPAG, no se han realizado las acciones pertinentes para garantizar una efectiva tutela del ambiente.
106. Cabe informar que de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, luego de ordenadas las medidas correctivas, se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, el presente procedimiento administrativo sancionador concluirá. De lo contrario se reanudará, habilitando al OEFA para imponer la sanción respectiva.
107. Asimismo, el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas facultará a esta Dirección no sólo a imponer las sanciones correspondientes sino también a variar las referidas medidas, ordenándose el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la Planta Callao y el retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicha planta, con el propósito de neutralizar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente y la salud de las personas, de conformidad con el Numeral 33.5 del Artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD⁶².

⁶¹ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE
Artículo 58°.- Evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo
(...)
58.3 El plazo máximo que tiene la autoridad competente para resolver la solicitud de adecuación ambiental, es de treinta (30) días hábiles.

⁶² Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD
Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva
(...)
33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.





108. Considerando las características de la conducta infractora detectada, en particular, el alto impacto negativo que dicha conducta puede ocasionar al ambiente y a la salud de las personas, la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución, respecto de las medidas correctivas ordenadas, será sin efectos suspensivos, en virtud de lo dispuesto en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del TUO RPAS⁶³.

IV.5. Segunda cuestión en discusión: si corresponde aplicar una sanción a Papelera Nacional

La razonabilidad de las medidas a imponer una vez acreditado el hecho infractor

109. En los procedimientos sancionadores se pueden reconocer, al menos, tres fases: (i) la identificación de si el hecho imputado se encuentra tipificado como una infracción en el ordenamiento jurídico; (ii) la determinación de si se cometió el hecho imputado a partir del acervo probatorio incorporado al procedimiento; y, si fuera el caso, (iii) cuál será la medida que se le impondrá al infractor⁶⁴.
110. Con relación a la determinación de la sanción a imponer, a nivel penal y de modo general, ello se encuentra regulado entre los Artículos 45° y 51° del Código Penal. En esas normas se establecen una serie de criterios y pautas para determinar la sanción a imponer a una persona que ha quedado acreditado ha cometido los hechos que se le imputaron. Según el Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116, en la fase de determinación de la pena se establecerá *"la calidad e intensidad de las consecuencias jurídicas que corresponden aplicar al autor o partícipe de la infracción cometida (individualización de la pena)"*⁶⁵.
111. A nivel jurisprudencial, en la Casación 73-2011-Puno, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República señaló que la actividad de determinación de la pena a imponer es una actividad intrínsecamente judicial (o de la autoridad que resuelve el caso) que dependerá del contenido concreto del injusto, la culpabilidad y punibilidad de un determinado hecho, lo cual determinará la necesidad y el *quantum* de la pena que se merece el infractor⁶⁶. En ese sentido, a efectos de imponer una medida gravosa sobre un particular es necesario tener en cuenta, entre otros, el hecho mismo y sus efectos sobre el bien jurídico vulnerado; las circunstancias del caso; la intención con la cual se actuó; entre otros factores que permitan determinar la medida que se merece el particular. Esos factores pueden agravar o atenuar la sanción a imponer. En esa misma casación se indicó que la utilización de las sanciones debe respetar el principio de proporcionalidad a efectos de no lesionar innecesariamente los derechos de las personas, tal como se indica a continuación:

⁶³ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD
Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos
(...)
24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.

⁶⁴ Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la Casación.





"TRIGÉSIMO CUARTO: por el principio de proporcionalidad, en su vertiente de la "prohibición de exceso", los jueces hacen un control del valor constitucional de las leyes penales y obliga al operador jurídico a tratar de alcanzar el justo equilibrio en la infracción y la sanción penal a imponer al caso concreto. Los tribunales de Justicia, y en este caso la Sala Penal Permanente, deben asumir la postura, como todo Tribunal de Justicia en el mundo "cuando se trata de fiscalizar las decisiones político criminales del legislador"⁶⁷.

TRIGÉSIMO NOVENO: (...) En otros términos, si se determina que una medida estatal es desproporcionada no se está afectando solamente el principio de proporcionalidad, sino principalmente el derecho fundamental o bien constitucional comprometido en la referida medida estatal, (...)."

112. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la LPAG⁶⁸ establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, **impongan sanciones** o establezcan restricciones a los administrados, deben **adaptarse** dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, **a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.**
113. Con relación a los criterios a tener en cuenta para el ejercicio de la potestad sancionadora, el Artículo 230° de la LPAG establece lo siguiente:

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor."

114. Este conjunto de normas establece una serie de factores que se deben tener en cuenta al momento de determinar cuál es la medida a imponer (aspecto cualitativo) y qué tan gravosa será esa medida (aspecto cuantitativo). Estos factores deben tenerse en cuenta en el caso concreto. La imposición de una sanción no es una actividad que se pueda realizar de manera abstracta sino que depende del caso concreto: *de qué medida se merece imponer al infractor*. Para ello, resulta esencial tener en consideración el principio de proporcionalidad recogido por el Tribunal Constitucional:

⁶⁷ LOPERA MESA, Gloria Patricia. Principio de proporcionalidad y Ley Penal. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, página 18.

⁶⁸ **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**
Título Preliminar
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

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

(...)."





"16. El principio de proporcionalidad ha sido invocado en más de una ocasión por este Tribunal, ya sea para establecer la legitimidad de los fines de actuación del legislador en relación con los objetivos propuestos por una determinada norma cuya constitucionalidad se impugna (Exp. N° 0016-2002-AI/TC), ya sea para establecer la idoneidad y necesidad de medidas implementadas por el Poder Ejecutivo a través de un Decreto de Urgencia (Exp. N° 0008-2003-AI/TC), o también con ocasión de la restricción de derechos fundamentales en el marco del proceso penal (Exp. N° 0376-2003-HC/TC). No obstante, este Colegiado no ha tenido ocasión de desarrollar este principio aplicándolo al control de la potestad sancionadora de la Administración, ámbito donde precisamente surgió, como control de las potestades discrecionales de la Administración.

17. En efecto, es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas. Como bien nos recuerda López González, "En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades".⁶⁹

(Negrilla agregada)



115. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la razonabilidad comporta una adecuada relación lógica y axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado; es decir, que el acto de la Administración debe acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél:

"Los principios de razonabilidad y proporcionalidad

35. (...)

La razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente "creador" o "motivador" del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquél.

En consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.

Por otro lado, la razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa.

La razonabilidad cuantitativa pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etc.

La razonabilidad cualitativa pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los hechos generados por las personas. Así, su objeto será la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias, y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias.

El acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado. Existe, entonces, la necesidad de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél.

La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o

⁶⁹ Al respecto, véase la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC. Con relación a la utilización del test de proporcionalidad en sede penal se puede revisar la sentencia recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC, de fecha 12 de diciembre de 2012





sanciones, si y sólo si guardan armonía y *sindéresis* con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes.

La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal. En consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella.

Ahora bien, más allá de la convención doctrinaria que admite su autonomía como concepto, en puridad, la proporcionalidad es una modalidad más de la razonabilidad (razonabilidad instrumental). (...)”⁷⁰

(Subrayado agregado).

116. Por su parte, la doctrina señala que para acatar el principio de razonabilidad, una disposición de gravamen debe cumplir con mantener la proporción entre los medios y fines. Ello quiere decir que al decidir el tipo de gravamen a emitir, la autoridad debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.⁷¹
117. En efecto, las sanciones o castigos deben ser medidas excepcionales a utilizar en el Derecho. Son medidas de *ultima ratio* que deben ser utilizadas cuando no existan otras medidas que permitan que el particular sea consciente y responsable por la conducta dañina realizada⁷².
118. Es a partir de lo dispuesto en la normativa penal y administrativa, así como en la jurisprudencia constitucional y judicial, que esta autoridad administrativa tratará de elaborar una serie de criterios que doten de razonabilidad la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, esto es, que se afecten las esferas jurídicas protegidas de los particulares cuando sea estrictamente necesario con el único fin de tutelar el derecho a un ambiente sano y equilibrado. En efecto, las normas se interpretan y aplican en consonancia con los valores del orden constitucional que rigen las instituciones aplicables al caso.
119. En función de los criterios expuestos, se pueden tener en cuenta los siguientes escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada:
 - a) Cuando el particular realiza una actividad sin instrumento de gestión ambiental alguno y no muestra ningún interés en obtener la certificación ambiental o, en general, cumplir con la normativa que regula su actividad. Asimismo, se tendrá en cuenta si puso en riesgo o lesionó el bien jurídico al ambiente.

⁷⁰ Sentencia del 5 de julio del 2004 recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

⁷¹ “(...) Para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de acto, la limitación de un derecho, etc.), debe cumplir con:

(...)

- Adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, es decir, cumplir y no desnaturalizar la finalidad para la cual fue acordada la competencia de emitir el acto de gravamen.
- Mantener la proporción entre los medios y fines. Quiere decir que la autoridad al decidir el tipo de gravamen a emitir o entre los diversos grados que una misma acción puede conllevar, no tiene plena discrecionalidad para la opción, sino que debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.”

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Editorial Gaceta Jurídica. Novena Edición. Lima, 2009, p. 70.

⁷² Al respecto, ver la sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2011-PI/TC de fecha 3 de mayo de 2012 y la sentencia del 12 de diciembre de 2012 recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC.





En este primer escenario se le impondrá una sanción al particular porque demuestra un desinterés en evitar lesionar el bien jurídico al ambiente. En efecto, en estos casos sí se justifica castigar al particular por el desinterés mostrado en evitar daños al ambiente. En ese tipo de situaciones, la autoridad debe mostrarles a los particulares que ese tipo de comportamientos será merecedor a un castigo.

- b) Cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión ambiental pero inició los trámites para obtener la certificación ambiental. Adicionalmente, se tendrá en cuenta si la forma como el particular llevó adelante su actividad puso en riesgo o lesionó el bien jurídico al ambiente. Si la respuesta a este último punto es negativa, entonces se le podría no sancionar.

En este tipo de escenarios, si el particular ha buscado rectificar su actuación y no ha lesionado el bien jurídico constituido por el ambiente se le podrá exonerar de imponerle una sanción, dado que está mostrando un interés en corregir su actuación. Asimismo, si ésta no ha puesto en riesgo el bien jurídico constituido por el ambiente, entonces no resultaría razonable castigarlo por una conducta que no tendría un carácter lesivo. El ordenamiento sancionador está destinado a evitar lesiones concretas a un bien jurídico, motivo por el cual si no ha existido la posibilidad de lesionarlo, la imposición de un castigo no se justificaría.

- c) Cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión pero lo obtuvo antes, durante o después de la fiscalización ambiental respectiva. Al igual que en el caso anterior, se evaluará si el particular ha buscado rectificar su actuación y si ha puesto en riesgo el bien jurídico constituido por el ambiente, a efectos de que la actuación de la autoridad sea lo más proporcional y razonable a la conducta cometida por el particular.

120. Los escenarios mencionados y factores respecto de cómo llevaba adelante su actividad económica el particular deben ser tomados en cuenta para que la medida a imponer esté en directa proporcionalidad a la falta cometida por el particular y a las razones de por qué no cumplió con una determinada norma. Cabe recordar que toda medida a imponer a un particular implica ya una intervención o afectación de los derechos de los particulares, razón por la cual esa intervención no debe ir más allá de lo que sea necesario y de acuerdo a las circunstancias que rodearon el incumplimiento por parte del particular.

Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

121. La conducta prevista en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 señala que las actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas, configuran un supuesto de excepción para no aplicar las reglas previstas en el régimen excepcional establecido en la Ley N° 30230, correspondiendo luego de determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer una sanción sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, de corresponder, dictar medidas correctivas⁷³.

⁷³

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.





122. La finalidad del Artículo 19° de la Ley N° 30230 es corregir la conducta infractora a través del dictado de medidas correctivas y sólo, excepcionalmente, la Autoridad Decisora impondrá una sanción pecuniaria según la gravedad del caso en concreto.
123. El supuesto de excepción previsto en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, específicamente el referido a la realización de actividades sin contar la certificación ambiental, sólo puede ser aplicado en aquellos casos en los que el titular de la actividad nunca obtuvo la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades a pesar de encontrarse en la posibilidad de hacerlo. La obtención tardía de la certificación ambiental del proyecto significaría el inicio de la realización de las acciones destinadas a la corrección de la conducta infractora, que es lo que se busca lograr con el dictado de medidas correctivas y, en *ultima ratio*, con la imposición de sanciones, tal como se ha indicado en los escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada en el párrafo 119.
124. Adicionalmente, se deben considerar determinados criterios para la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley 30230, tales como la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros.
125. Papelera Nacional inició sus actividades el 7 de febrero de 1992 en virtud de la Licencia de Funcionamiento otorgada por la Municipalidad Distrital de Carmen de La Legua - Reynoso, a la fecha de la supervisión regular del 21 de marzo del 2013 no contaba con instrumento de gestión ambiental y su solicitud de aprobación del DAP ante la autoridad competente del 31 de octubre del 2013 se encuentra en trámite.
126. En ese sentido, Papelera Nacional estaría demostrando su intención de obtener el DAP respectivo, puesto que ha quedado acreditado que ha realizado el seguimiento a su trámite de evaluación y aprobación del mismo; además, se le han ordenado ciertas medidas correctivas donde informe en qué estado se encuentra la aprobación del DAP. Asimismo, se le está pidiendo que informe qué medidas está tomando para evitar que su actividad ocasione un daño al ambiente. Estas medidas serán objeto de estricta supervisión por la autoridad a efectos de determinar si efectivamente esta empresa muestra su interés de adecuar su actividad dentro del respeto a la legislación ambiental; ante cuyo incumplimiento se le impondrá una sanción y se le dictará una medida correctiva que establezca el cese inmediato de sus actividades.
127. Por otro lado, de la revisión de los medios probatorios que obran en el Expediente no se ha verificado un daño real al ambiente generado por las actividades que Papelera Nacional desarrolla en la Planta Callao sin contar con la certificación ambiental correspondiente. Asimismo, no existe evidencia de que Papelera

Disposición Complementaria Transitoria**ÚNICA.- Aplicación del Artículo 19° de la Ley N° 30230**

Durante la vigencia del 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 la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

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

(...).





Nacional realice actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.

- 128. En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por Papelera Nacional no se encuentra dentro del supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que no corresponde imponerle una sanción.
- 129. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:



Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Nacional S.A. por la comisión de la siguiente infracción y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
1	Papelera Nacional S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 2 del Artículo 8° y el Artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. - 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.

Artículo 2°.- Ordenar a Papelera Nacional S.A. que, en calidad de medidas correctivas, cumpla con lo siguiente:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Papelera Nacional S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación de la Diagnostico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de Octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a esta Dirección un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) 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. 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>Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao 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.</p>	<p>A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. 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>
--	---	--

Artículo 3°.- Declarar que en aplicación del principio de razonabilidad y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, no corresponde imponer a Papelera Nacional S.A. una sanción por la comisión de la infracción señalada en el Artículo 1°.

Artículo 4°.- Informar a Papelera Nacional S.A. que el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, facultará a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA a variar las referidas medidas, ordenándose el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la Planta Callao, y el retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicha planta, con el propósito de neutralizar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente y la salud de las personas, de conformidad con el Numeral 33.5 del Artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD.



Artículo 5°.- Informar a Papelera Nacional S.A. que mediante el presente pronunciamiento se suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual concluirá si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas. De lo contrario, el procedimiento se reanudará, habilitando al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 6°.- Informar a Papelera Nacional S.A. que el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas será verificado en el procedimiento de ejecución que iniciará la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. En ese sentido, el administrado deberá presentar ante esta Dirección los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, de conformidad con lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 7°.- Informar a Papelera Nacional S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento






Administrativo General⁷⁴, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 8.- Informar a Papelera Nacional S.A. que la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución respecto de las medidas correctivas ordenadas será sin efectos suspensivos, en virtud de los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, y de lo dispuesto en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 9°. – Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, la declaración de responsabilidad administrativa será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 10°. – Remitir copia de la presente resolución directoral a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción, para conocimiento y fines.

Regístrese y comuníquese,


Elia Gertrudis Mejía Trujillo
Directora de Fiscalización, Sanción y
Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DCP

⁷⁴ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

(...)

b) Recurso de apelación

(...)

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

