



EXPEDIENTE N° : 279-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
 ADMINISTRADO : RP CARTONES Y DERIVADOS S.A.C.<sup>1</sup>  
 UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA ATE  
 UBICACIÓN : DISTRITO ATE, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO  
 DE LIMA  
 SECTOR : INDUSTRIA  
 RUBRO : PAPEL  
 MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL  
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
 MEDIDAS CORRECTIVAS  
 MULTA  
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

**SUMILLA:** Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de RP Cartones y Derivados S.A.C. al haber quedado acreditado que realiza actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente. Esta conducta contraviene lo dispuesto en el Literal a) del Artículo 13° y Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, en el Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y en el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, 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.

Se ordena a RP Cartones y Derivados S.A.C. que cumpla las siguientes medidas correctivas:

- (i) En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, solicitar la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente para la realización de sus actividades industriales. En el instrumento deberá incluirse, entre otros aspectos que sean pertinentes para garantizar una adecuada protección del ambiente, los compromisos legalmente exigibles relativos a la gestión adecuada de los residuos sólidos generados en la planta Ate.
- (ii) En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre el estado de dicho trámite ante la autoridad competente.
- (iii) En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Ate para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.
- (iv) En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección

Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20491989735.





**sobre los resultados del monitoreo de los efluentes residuales y ruido ambiental que se generen como resultado de los procesos y operaciones en la planta Ate, con una frecuencia trimestral.**

**Para acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, en los plazos señalados, RP Cartones y Derivados S.A.C. deberá remitir a esta Dirección (a) el cargo de presentación de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental presentado ante la autoridad competente; (b) 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; (c) un informe sobre 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; y, (d) un informe sobre los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados en la planta Ate que descarguen al alcantarillado, monitoreos que deberán ser realizados con una frecuencia trimestral respecto de los parámetros establecidos el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para alcantarillado de las actividades de papel nuevas, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO<sub>5</sub> y DQO); y, los resultados de monitoreos de ruido ambiental (niveles de ruido).**

**El incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas facultará a esta Dirección a variar dichas medidas pudiendo disponerse el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Ate 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 RP Cartones y Derivados S.A.C. pudiera producir en el ambiente y a la salud de las personas; así como, procederá la imposición de la multa coercitiva respectiva, de conformidad con el Numeral 33.5 del Artículo 33° y Artículo 51° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD.**

**Multa: Quince (15) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)**

Lima, 13 de mayo del 2016

## **I. ANTECEDENTES**

### **I.1. Antecedentes vinculados a las acciones supervisión**

1. El 1 de abril 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 Ate<sup>2</sup>, de titularidad de RP Cartones y Derivados S.A.C. (en adelante, RP Cartones y Derivados). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión

<sup>2</sup> La planta Ate se encuentra ubicada en la calle San Ignacio, Mz. D, Lote 4, distrito de Ate, provincia y departamento de Lima.





del 1 de abril del 2013<sup>3</sup> y analizados en el Informe de Supervisión N° 0049-2013-OEFA/DS-IND del 5 de julio del 2013 (en adelante, el Informe de Supervisión)<sup>4</sup>.

2. El 25 de junio del 2014, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 0266-2014-OEFA/DS del 24 de junio del 2014<sup>5</sup>, concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

## 1.2. Antecedentes vinculados al inicio del presente procedimiento

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 396-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de junio del 2015<sup>6</sup> y notificada el 24 de junio del 2015<sup>7</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició este procedimiento administrativo sancionador contra RP Cartones y Derivados por la presunta comisión de una (1) infracción a la normativa ambiental<sup>8</sup>.
4. Por Resolución Subdirectoral N° 108-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 9 de febrero del 2016<sup>9</sup> y notificada el 26 de febrero del 2016<sup>10</sup>, la Subdirección de Instrucción e

<sup>3</sup> Folios 7 y 7 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 0049-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 6 del Expediente.

<sup>4</sup> Folio 6 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 1 al 5 del Expediente.

Folios 7 al 11 del Expediente.

Folio 13 del Expediente.

<sup>8</sup> **Artículo 1°.-** Iniciar un Procedimiento Administrativo Sancionador contra la empresa RP Cartones y Derivados S.A.C., imputándosele a título de cargo lo siguiente:

Hecho imputado	Norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
RP Cartones y Derivados S.A.C. habría realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la Autoridad Competente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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 de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.</li> <li>- 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.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 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.</li> <li>- 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.</li> </ul>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Amonestación.</li> <li>2. Multa de hasta 175 UIT.</li> <li>3. Prohibición o restricción de la actividad causante de la infracción.</li> <li>4. Suspensión o cancelación del permiso, concesión o cualquier otra autorización sectorial, según sea el caso.</li> <li>5. Clausura parcial o total, temporal o definitiva, del local o establecimiento donde se lleva a cabo la actividad que ha generado la infracción.</li> <li>6. Decomiso de los objetos, instrumentos o artefactos empleados para la comisión de la infracción.</li> </ol>

<sup>9</sup> Folios 19 al 24 del Expediente.

<sup>10</sup> Folio 26 del Expediente.





Investigación de esta Dirección varió la imputación realizada mediante Resolución Subdirectoral N° 108-2016-OEFA/DFSAI/SDI, imputando a RP Cartones y Derivados finalmente la siguiente conducta infractora:

Supuesta conducta infractora	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
En atención a la supervisión del 1 de abril del 2013, RP Cartones y Derivados S.A.C. estaría realizando actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Literal a) del Artículo 13° y el Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.</li> <li>- Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.</li> </ul>	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, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	175 UIT

### I.3. Acciones de instrucción

5. Por Oficio N° 085-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 12 de agosto del 2015, la Subdirección de Instrucción e Investigación solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Viceministerio del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) que informe respecto de la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente a la planta Ate de RP Cartones y Derivados<sup>11</sup>.
6. El 11 de diciembre del 2015, PRODUCE remitió el Oficio N° 7055-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM<sup>12</sup> en el cual indicó que RP Cartones y Derivados no contaba con un instrumento de gestión ambiental aprobado por el sector, ni con un instrumento de gestión ambiental en trámite pendiente de evaluación.
7. Es importante mencionar que por Resolución Subdirectoral N° 395-2015-OEFA/DFSAI/SDI<sup>13</sup> del 22 de junio del 2015, la Subdirección de Instrucción e Investigación inició un procedimiento administrativo sancionador excepcional contra RP Cartones y Derivados seguido bajo el Expediente N° 1105-2014-OEFA/DFSAI/PAS, por la presunta comisión de tres (3) infracciones ambientales referidas al manejo de los residuos sólidos y cumplimiento de obligaciones formales en la planta Ate derivados de la supervisión realizada el 1 de abril del 2013, el cual se encuentra en trámite.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

8. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

<sup>11</sup> Folio 14 del Expediente.

<sup>12</sup> Folios 16 y 17 del Expediente.

<sup>13</sup> De fecha 22 de junio del 2015 y notificada al administrado el 24 de junio del 2015.





- (i) Primera cuestión en discusión: si RP Cartones y Derivados realiza actividades en la planta Ate sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas.
- (ii) Segunda cuestión en discusión: de ser el caso, si corresponde imponer una sanción a RP Cartones y Derivados.

### III. CUESTIONES PREVIAS

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

9. 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.
10. El Artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>14</sup> 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.



<sup>14</sup> 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.





- 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.

11. 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 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 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.

12. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias<sup>15</sup> que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230,

<sup>15</sup> 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.





aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, 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 del SINEFA y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

13. En este caso, la presunta conducta infractora imputada a RP Cartones y Derivados se refiere a haber realizado actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, supuesto descrito en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230. En ese sentido, este procedimiento se rige bajo las reglas del procedimiento ordinario, siendo que en caso se determine la existencia de responsabilidad administrativa del administrado será aplicable el 100% de la multa según corresponda y el dictado de la medida correctiva pertinente.

### **III.2 Notificación de las Resoluciones Subdirectorales N° 396-2015 y 108-2016-OEFA/DFSAI/SDI**

14. Mediante Resolución Subdirectoral N° 396-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de junio del 2015 se imputó a título de cargo contra RP Cartones y Derivados la comisión de una (1) conducta infractora y por Resolución Subdirectoral N° 108-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 9 de febrero del 2016 se varió la primera resolución subdirectoral, otorgándosele un plazo de veinte (20) días hábiles para la presentación de sus descargos, en cada una de las resoluciones subdirectorales, de conformidad con lo establecido en el Artículo 13° del TUO del RPAS<sup>16</sup>.



15. Las Resoluciones Subdirectorales N° 396-2015 y 108-2016-OEFA/DFSAI/SDI fueron notificadas a RP Cartones y Derivados el 24 de junio del 2015 y 26 de febrero del 2016, mediante Cédulas de Notificación N° 454-2015<sup>17</sup> y 128-2016<sup>18</sup>, respectivamente. La notificaciones cumplen con lo dispuesto en el Numeral 21.3 del Artículo 21° de la LPAG<sup>19</sup>, pues consignan: (i) la fecha y hora en que se efectuó la notificación; y, (ii) el nombre, número de documento de identidad y firma de las personas que recibieron las copias de las referidas resoluciones subdirectorales.

16. Las Cédulas de Notificación N° 454-2015 y 128-2016 fueron recibidas por la señorita Maribel Rimachi Pariona, identificada con documento nacional de

<sup>16</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

**Artículo 13°.- Presentación De Descargos**

13.1. El administrado imputado podrá presentar sus descargos en un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la resolución de imputación de cargos.

(...).

<sup>17</sup> Folio 13 del Expediente.

<sup>18</sup> Folio 26 del Expediente.

<sup>19</sup> **Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo 21°.- Régimen de la notificación personal**

(...)

21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.

(...).





identidad N° 41212296, suscribiendo el documento en calidad de hija del titular de RP Cartones y Derivados<sup>20</sup>.

17. Hasta la fecha de emisión de la presente resolución, RP Cartones y Derivados no ha presentado sus descargos, pese a haber sido válidamente notificado en dos (2) oportunidades.
18. En aplicación del principio de verdad material previsto en el Numeral 1.11 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG<sup>21</sup>, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
19. Por lo expuesto, corresponde a esta Dirección evaluar los documentos que obran en el Expediente con la finalidad de determinar si RP Cartones y Derivados realizó sus actividades bajo el marco de lo dispuesto en la normativa del sector.

#### IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

20. 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 la visita de supervisión regular efectuada por la Dirección de Supervisión.
21. El Artículo 16° del TUO del RPAS<sup>22</sup> 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 afirma<sup>23</sup>.



<sup>20</sup> De la búsqueda en línea de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT figura como gerente general de la empresa RP Cartones y Derivados S.A.C., el señor Guillermo Rimachi Solano, identificado con documento nacional de identidad N° 06575336.

<sup>21</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

(...).

<sup>22</sup> 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."

<sup>23</sup> 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





22. 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.
23. 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 Ate de RP Cartones y Derivados, 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 en discusión: si RP Cartones y Derivados realiza actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente y, si corresponde ordenar medidas correctivas**

24. El Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley SEIA)<sup>24</sup> establece que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la resolución expedida por la respectiva autoridad competente.
25. El Artículo 15° del Reglamento de la Ley SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM<sup>25</sup>, establece que toda persona, natural o jurídica, tiene la obligación de contar con una certificación ambiental para el inicio de un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos significativos.
26. El Literal a) del Artículo 13° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE establece que es obligación del titular de las actividades reguladas someter a evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, puedan corresponderle<sup>26</sup>.



JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480).

<sup>24</sup> Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental  
Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental  
A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

<sup>25</sup> Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM  
Artículo 15°.- Obligatoriedad de Certificación Ambiental  
Toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento. (...).

<sup>26</sup> Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE





- 27. Asimismo, el Artículo 53° del citado cuerpo normativo señala que 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<sup>27</sup>.
- 28. 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 fauna<sup>28</sup>.

a) **Hecho detectado**

- 29. En la supervisión del 1 de abril del 2013 realizada por la Dirección de Supervisión en la planta Ate se verificó que RP Cartones y Derivados no contaba con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente para realizar sus actividades, por lo que dicho hallazgo fue consignado en el Acta de Supervisión, conforme se detalla a continuación<sup>29</sup>:

"(...)

<p><b>4. HALLAZGOS</b></p> <p>(...)</p> <p>- El administrado no cuenta con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción.</p>
--

(...)"

(El énfasis es agregado).



- 30. Durante la supervisión, personal de la Dirección de Supervisión requirió a RP Cartones y Derivados la presentación del documento que acreditara la aprobación de su instrumento de gestión ambiental<sup>30</sup>. El administrado no contaba con dicho

**Artículo 13.- Obligaciones del titular**

Son obligaciones del titular:

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

<sup>27</sup> 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.

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

<sup>28</sup> Folio 4 del Expediente.

<sup>29</sup> Folio 7 del Informe de Supervisión N° 049-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 6 del Expediente.

<sup>30</sup> De acuerdo al Informe N° 049-2013-OEFA/DS-IND durante la supervisión del 1 de abril del 2013 la Dirección de Supervisión solicitó al administrado la presentación de los documentos vinculantes a las actividades productivas





documento, por lo que se le otorgó un plazo para su remisión. Pese al plazo adicional otorgado, el administrado no cumplió con presentar la información requerida, motivo por el cual la Dirección de Supervisión calificó este hecho como un hallazgo, conforme se señala en el Informe de Supervisión<sup>31</sup>:

"(...)

**5.4. DE LA REVISIÓN DOCUMENTARIA DEL ADMINISTRADO**

(...), el administrado no ha remitido al OEFA documento (...) vinculado con las actividades productivas que realiza, que fueron solicitados en el momento de la supervisión.

**6. PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS**

N°	HALLAZGOS	BASE LEGAL	Sustento
01	El administrado no evidencia el documento de aprobación de instrumento de gestión ambiental por la autoridad competente.	Artículo 8° D.S. N° 019-97-ITINCI. Artículo 3° de la Ley 27446 "Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental" del 23 de abril del 2001. Artículo 15° del D.S. 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Impacto Ambiental" Artículo 51° del D.L. 757	-Acta de Supervisión.

**8. CONCLUSIONES<sup>32</sup>**

La empresa RP CARTONES Y DERIVADOS S.A.C. no evidencia que cuente con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la Autoridad Competente. (...)"

(El énfasis es agregado).



- 31. Durante la supervisión realizada el 1 de abril del 2013 se verificó que RP Cartones y Derivados se encontraba desarrollando actividades en la planta Ate, toda vez que se observó a su personal laborando de forma regular, conforme se aprecia en las siguientes fotografías<sup>33</sup>:

que realiza en la planta Ate, para lo cual le entregó el formato de requerimiento de información. Asimismo, en el mencionado informe el supervisor señaló que RP Cartones no ha remitido al OEFA la información solicitada al momento de la supervisión.

<sup>31</sup> Folio 3 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 049-2013-OEFA/DS-IND que se encuentra en el CD que obra a folio 6 del Expediente.

<sup>32</sup> Folio 4 del Informe de Supervisión N° 049-2013-OEFA/DS-IND que se encuentra en el CD que obra a folio 6 del Expediente.

<sup>33</sup> Folios 28 y 28 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 057-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentra en el CD que obra a folio 6 del Expediente.



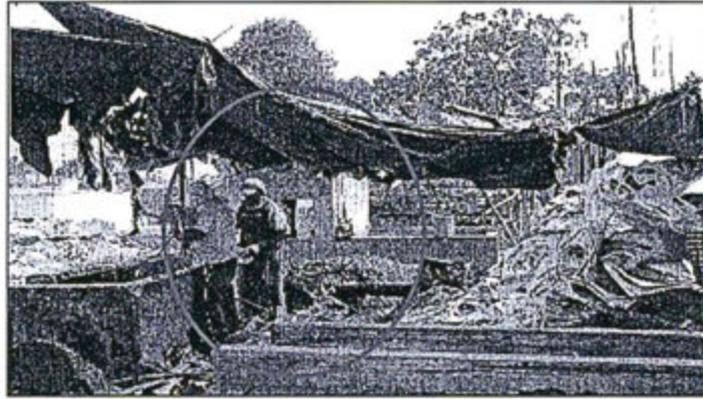


Foto 9. Agregado del papel periódico hacia el tanque rectangular usado para molerse por un tornillo sin fin.

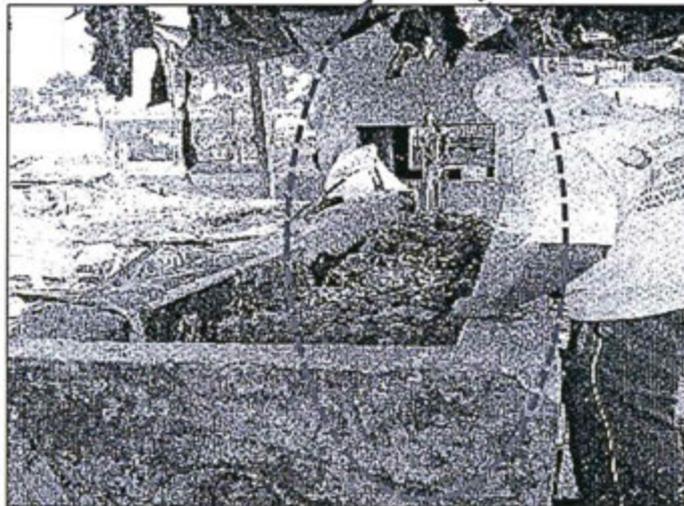


Foto 10. Tanque rectangular donde se realiza la molienda del papel periódico recién ingresado.



- 32. En el Expediente obra la Ficha de Consulta RUC de la SUNAT<sup>34</sup> en la que se indica como fecha de inicio de actividades el **1 de agosto del 2008**.
- 33. En el Informe Técnico Acusatorio<sup>35</sup>, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

**"IV. ANÁLISIS DE CUESTIÓN EN DISCUSIÓN**

(...)

20. Sobre el particular, en la supervisión realizada el 1 de abril del 2013 se consignó en el Acta de Supervisión un hallazgo en relación a que el administrado no contaba con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción – PRODUCE. De acuerdo a lo descrito en el párrafo precedente, esta condición no ha permitido identificar las posibles afectaciones al ambiente que puedan generarse por el desarrollo de sus actividades industriales.

(...)

21. En ese orden de ideas, de acuerdo a lo descrito e los párrafos precedentes el administrado RP CARTONES Y DERIVADOS S.A.C. desarrolla labores productivas sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado (...).

(El énfasis es agregado).

<sup>34</sup> Folios 29 del Expediente.

<sup>35</sup> Folio 3 del Expediente.



**b) Análisis del hecho imputado**

34. Cabe señalar que pese a los plazos otorgados a RP Cartones y Derivados, este no se ha apersonado al presente procedimiento administrativo sancionador. Ello, no configura un impedimento para que la autoridad administrativa –en ejercicio de sus funciones y estricto respeto del principio de verdad material e impulso de oficio– continúe con el procedimiento administrativo sancionador y determine la existencia o no de responsabilidad del administrado.
35. Del Informe de Supervisión y del Informe Técnico Acusatorio se advierte que la Dirección de Supervisión detectó que el administrado realizaba actividades en la planta Ate sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente.
36. Debe tenerse presente lo señalado en el numeral 23 de la presente resolución respecto a que los hechos plasmados en el Acta e Informe de Supervisión responden a una realidad de un hecho verificado directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones y tienen fuerza probatoria.
37. Sumado a lo señalado por los supervisores en el Acta e Informe de Supervisión, el 12 de noviembre del 2015, PRODUCE remitió el Oficio N° 7055-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM en el cual se señala que: "(...) RP CARTONES Y DERIVADOS S.A.C. no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado por el sector, así como tampoco cuenta con instrumento de gestión ambiental en trámite pendiente de evaluación (...) "<sup>36</sup>.
38. De la revisión de los medios probatorios: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) Informe Técnico Acusatorio, (iv) Ficha de Consulta RUC; y, (v) Oficio N° 7055-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 11 de noviembre del 2015, se concluye que RP Cartones y Derivados inició actividades productivas el 1 de agosto del 2008 sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente; asimismo, se advierte la existencia de indicios de que a la fecha de emisión de la presente resolución el administrado continúa realizando actividades en la planta Ate sin contar con el respectivo instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
39. En atención a lo señalado, ha quedado acreditado el hecho constitutivo de infracción administrativa, en este caso, realizar 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. Así, ha quedado acreditado que RP Cartones y Derivados realiza actividades industriales sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, y que hasta la fecha de emisión de la presente resolución no ha iniciado los trámites para la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.
40. El Artículo 14° del Reglamento de la Ley del SEIA<sup>37</sup> establece que la evaluación

<sup>36</sup> Folios 15 al 17 del Expediente.

<sup>37</sup> 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.





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 ambiental<sup>38</sup>.

41. 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.
42. De manera complementaria cabe señalar que, de acuerdo a los hallazgos verificados durante la supervisión del 1 de abril del 2013 tramitados bajo el Expediente N° 1105-2014-OEFA/DFSAI/PAS, las actividades desarrolladas en la planta Ate sin la correspondiente certificación habrían generado un potencial impacto al ambiente<sup>39</sup>, toda vez que el inadecuado acondicionamiento y segregación de residuos sólidos no peligrosos generan un riesgo potencial al ambiente.
43. De los medios probatorios actuados en el Expediente se verifica que RP Cartones y Derivados realiza actividades productivas en la planta Ate sin contar con la certificación ambiental otorgada previamente por la autoridad competente. Esta conducta vulnera la obligación contenida en el Literal a) del Artículo 13° y Artículo 53° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el Artículo 3° de la Ley del SEIA, en el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA y en el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
44. Por tanto, corresponde declarar la **existencia de responsabilidad administrativa de RP Cartones y Derivados.**



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".

<sup>38</sup> 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

(...)

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.

(...).

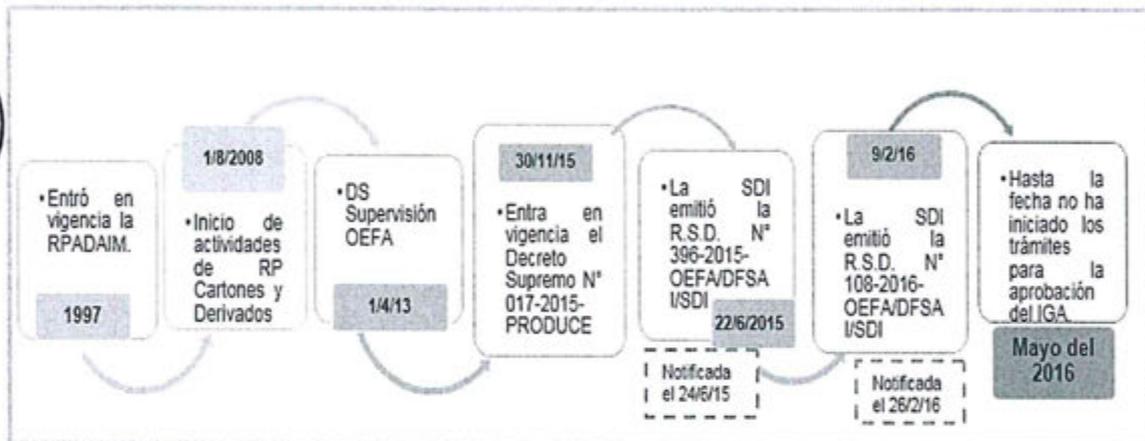
<sup>39</sup> Folio 4 del Informe de Supervisión N° 049-2013-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 6 del Expediente.





**c) Procedencia de medidas correctivas**

- 45. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de RP Cartones y Derivados, corresponde verificar si este amerita el dictado de medidas correctivas.
- 46. De lo actuado en el Expediente se ha verificado que:
  - (i) La obligación de contar con instrumento de gestión ambiental se generó en el año 1997 con entrada en vigencia del RPADAIM.
  - (ii) El 1 de agosto del 2008 RP Cartones y Derivados inició sus actividades productivas en la planta Ate.
  - (iii) En la supervisión del 1 de abril del 2013 RP Cartones y Derivados realizaba actividades industriales en la planta Ate sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
  - (iv) Hasta la fecha de emisión de la presente resolución, RP Cartones y Derivados no ha iniciado los trámites para la obtención de la certificación ambiental para la realización de sus actividades industriales.
- 47. Lo señalado anteriormente se resume en el siguiente cuadro:



Elaboración: DFSAI - OEFA

- 48. Dado que ha quedado acreditado que a la fecha de emisión de la presente resolución RP Cartones y Derivados no ha iniciado los trámites para la aprobación del instrumento de gestión ambiental, la realización de las actividades industriales en la planta Ate no contarán con la certificación ambiental respectiva hasta la emisión de la resolución aprobatoria correspondiente.
- 49. 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 Permisibles<sup>40</sup>. El

<sup>40</sup> 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





resultado del proceso de evaluación ambiental constituye, de ser aprobatorio, la certificación ambiental de un proyecto<sup>41</sup>.

50. En ese sentido, la conducta de RP Cartones y Derivados 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 la realización de actividades industriales en la planta Ate, 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 RP Cartones y Derivados.
51. Dado el alto impacto negativo que la conducta infractora de RP Cartones y Derivados puede ocasionar al ambiente, correspondería ordenar como medidas correctivas el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Ate 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.
52. 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.
53. Sin perjuicio de ello, en estricta aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad<sup>42</sup> establecidos en la LPAG y en cumplimiento del Artículo 22° de la

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.

<sup>41</sup> 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**

(...)

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.

(...).

<sup>42</sup> 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;





Ley del SINEFA<sup>43</sup>, 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 efectiva del ambiente que está 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.

- 54. Conforme a lo indicado, corresponde ordenar a RP Cartones y Derivados el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas de adecuación ambiental:

Table with 3 columns: Conducta Infractora, Medidas Correctivas (Obligación, Plazo de Cumplimiento, Forma y plazo para acreditar el cumplimiento). It details two rows of corrective measures for RP Cartones y Derivados regarding environmental management instruments.



- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

43 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.





			<p>técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el representante legal.</p>
	<p>Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Ate para el adecuado manejo de los residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese; y,</li> <li>- los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas.</li> </ul> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>
	<p>Realizar el monitoreo de los efluentes residuales y de ruido ambiental que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en la planta Ate.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe que contenga los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades que</p>





		<p>descarguen al alcantarillado, monitoreos que deberán ser realizados con una frecuencia trimestral respecto de los parámetros establecidos en el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para alcantarillado<sup>44</sup> de las actividades de papel nuevas<sup>45</sup>, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO<sub>5</sub> y DQO); y, (ii) los resultados de monitoreos de ruido ambiental (niveles de ruido). 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>
--	--	--



- 55. 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.
- 56. El primer informe deberá contener la enumeración y el detalle de las acciones realizadas por RP Cartones y Derivados durante el trámite de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental de la planta Ate ante la autoridad 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.
- 57. 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 e incluir los medios

<sup>44</sup> De la revisión del Informe de Supervisión N° 0049-2013-OEFA/DS-IND se advierte que: "(...) la tinta del papel periódico se disuelve durante el proceso y los efluentes generados son vertidos al alcantarillado público (...)". Folio 3 del Informe de Supervisión N° 0049-2013-OEFA/DS-IND que se encuentra en el CD a folios 6 del Expediente.

<sup>45</sup> Actividades nuevas se refiere a las actividades de las empresas de los subsectores cemento, papel y curtiembre que se inicien a partir de la fecha de vigencia del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, conforme a lo señalado en el Anexo 1 de la citada norma.





probatorios los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas.

58. El tercer informe deberá detallar los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por las actividades que descarguen al alcantarillado, monitoreos que deberán ser realizados con una frecuencia trimestral respecto de los parámetros establecidos en el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para alcantarillado de las actividades de papel en nuevas, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO<sub>5</sub> y DQO)<sup>46</sup>.
59. 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.
60. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la primera medida correctiva ordenada, se ha considerado el tiempo que le tomará al administrado en: (i) el proceso de convocatoria de empresas que brinden el servicio de elaboración de instrumentos de gestión ambiental, (ii) la elaboración del instrumento de gestión ambiental que comprende la fase de campo<sup>47</sup> y fase de gabinete<sup>48</sup>; (iii) la presentación del esquema del instrumento de gestión ambiental por parte de la consultora, revisión; y, (iv) conformidad por parte de la gerencia



<sup>46</sup> Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobados por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE

Anexo 1

(...)

Límite Máximo Permissible de Efluentes para alcantarillado de las actividades de cemento, cerveza, papel y curtiembre

PARÁMETROS	CEMENTO		CERVEZA		PAPEL		CURTIEMBRE	
	EN CURSO	NUEVA	EN CURSO	NUEVA	EN CURSO	NUEVA	EN CURSO	NUEVA
PH	6-9	6-9	6-9	6-9	6-9	6-9		6-9
Temperatura (°C)	35	35	35	35	35	35	35	35
Sólidos Susp. Tot. (mg/l)	100	50	500	350	1000	500		500
Aceites y Grasas (mg/l)			20	15	100	50	100	50
DBO <sub>5</sub> (mg/l)			1000	500		500		500
DQO (mg/l)			1500	1000		1000		1500
Sulfuro (mg/l)								3
Cromo VI (mg/l)								0.4
Cromo Total (mg/l)								2
N - NH <sub>4</sub> (mg/l)								30
Coliformes fecales, NMP/100ml								

(...).

- <sup>47</sup> La fase de campo incluye diversas actividades como son:
- Traslado de los especialistas a la planta Ate,
  - Reunión de coordinación entre el equipo del administrado y la empresa que elaborará el instrumento de gestión ambiental,
  - Recopilación de información para la elaboración de la línea base y descripción de actividades,
  - Recojo de información documentaria y fotográfica,
  - Monitoreo ambiental (calidad de aire, efluentes, emisiones, ruido ambiental y meteorológico) y recepción de las muestras de campo al laboratorio.
- <sup>48</sup> La fase gabinete incluyen las siguientes actividades:
- Revisión de la consistencia de la información y control de calidad de la información recopilada,
  - Procesamiento de dicha información,
  - Desarrollo de los capítulos del instrumento de gestión ambiental (introducción, marco legal, objetivos, programa de monitoreo, identificación del programa de monitoreo, efectos del deterioro ambiental, probables alternativas de solución, conclusiones, recomendaciones y anexos),
  - Entrega de los resultados de laboratorio y compilación de los mismos al instrumento de gestión ambiental.





respectiva del administrado y la presentación de la solicitud de evaluación y aprobación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente. Por lo que el plazo de sesenta (60) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución se considera un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva dictada.

61. Para fijar plazos razonables del cumplimiento de la segunda medida correctiva, se ha tomado como referencia el plazo determinado para el cumplimiento de la primera medida correctiva y adicionalmente 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-PRODUCE<sup>49</sup>.
62. Respecto de la tercera y cuarta medidas correctivas, se ha tomado como referencia la frecuencia de monitoreos en los rubros papel y cemento previsto en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel<sup>50</sup>.

Cumplimiento de las medidas correctivas

63. Las medidas correctivas alternativas ordenadas deberán ser cumplidas por RP Cartones y Derivados en el modo y plazos establecidos por esta Dirección.
64. Asimismo, corresponde a RP Cartones y Derivados acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, bajo apercibimiento de imponerse la multa coercitiva correspondiente, la cual se tramitará bajo el procedimiento sumarísimo para la imposición de multas coercitivas contemplado en el Capítulo VI del Reglamento de Medidas Administrativas, de conformidad con el Numeral 34.2 del Artículo 34° del referido reglamento<sup>51</sup>, en concordancia con el Numeral 41.2 del



<sup>49</sup> 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.

<sup>50</sup> Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobados por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE

Artículo 6°.- Programas de Monitoreo para los subsectores cemento y papel.

Las empresas del Subsector Cemento deberán desarrollar un Programa de Monitoreo de dos años para el parámetro SO<sub>2</sub>, con una frecuencia semestral, según lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Emisiones Atmosféricas aprobado mediante Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM; a fin de contar con la línea base correspondiente que permita establecer el Límite Máximo Permisible para este parámetro.

Las empresas del Subsector Papel, según corresponda de acuerdo a su proceso, deberán desarrollar un Programa de Monitoreo de dos años para los parámetros H<sub>2</sub>S, Cloro y Amoníaco, con una frecuencia semestral, según lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Emisiones Atmosféricas aprobado mediante Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM; a fin de contar con la línea base correspondiente que permita determinar los Límites Máximos Permisibles para estos parámetros. El Ministerio de la Producción en casos justificados podrá determinar una frecuencia trimestral para la realización de los monitoreos. (El resaltado es agregado).

<sup>51</sup> Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, publicada en el Diario oficial El Peruano el 24 de febrero del 2015

(...)

34.2 El incumplimiento de una medida correctiva genera la imposición de multas coercitivas, las cuales se tramitarán conforme al procedimiento sumarísimo contemplado en el Capítulo VI del presente Reglamento.

(...).





Artículo 41° del TUO del RPAS<sup>52</sup>.

65. Considerando las características de la conducta infractora detectada y 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 del RPAS<sup>53</sup>.
66. En aplicación del Artículo 3° de la LGA<sup>54</sup>, esta Dirección comunica a RP Cartones y Derivados que está obligado a cumplir ineludiblemente con sus obligaciones y compromisos ambientales contenidos en sus instrumentos ambientales, así como los mandatos de la autoridad de fiscalización ambiental, en la forma, modo y oportunidad que se establezcan. Sin perjuicio de lo cual, es potestad del OEFA dictar todas las medidas necesarias para garantizar una efectiva protección ambiental, conforme al marco normativo vigente.
67. Asimismo, esta Dirección considera pertinente informar a la autoridad sectorial el contenido de la presente resolución, para que en el ámbito de sus competencias, evalúe el cumplimiento de las condiciones de los títulos habilitantes otorgados para desarrollar las actividades de la industria manufacturera.

#### IV.2. Segunda cuestión en discusión: si corresponde aplicar una sanción a RP Cartones y Derivados

##### IV.2.1 La razonabilidad de las medidas a imponer una vez acreditado el hecho infractor

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



<sup>52</sup> 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 41.- Imposición de multas coercitivas

41.1 La imposición de multas coercitivas se registrará de conformidad con lo dispuesto en los Numerales 21.5 y 21.6 del Artículo 21 y en los Numerales 22.4 y 22.5 del Artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

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

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

<sup>53</sup> 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

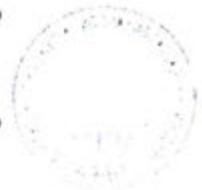
(...)

24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.

<sup>54</sup> Ley N° 26811, Ley General del Ambiente

##### Artículo 3.- Del rol del Estado en materia ambiental

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.





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 infractor<sup>55</sup>.

69. 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)"*<sup>56</sup>.
70. 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 infractor<sup>57</sup>. 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:

*"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"*<sup>58</sup>.

*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, (...)."*

71. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la LPAG<sup>59</sup> establece que las decisiones de la autoridad

<sup>55</sup> Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.

<sup>56</sup> *Ibidem*.

<sup>57</sup> Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la Casación.

<sup>58</sup> LOPERA MESA, Gloria Patricia. Principio de proporcionalidad y Ley Penal. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, página 18.

<sup>59</sup> 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.

(...).





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.**

72. 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 razonable 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."

73. 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:

*"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".<sup>60</sup>*

<sup>60</sup> 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.





(Negrilla agregada).

74. 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 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). (...).<sup>61</sup>

(Subrayado agregado).

75. 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.<sup>62</sup>

<sup>61</sup> Sentencia del 5 de julio del 2004 recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

<sup>62</sup> "(...) 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."





76. 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 realizada<sup>63</sup>.
77. 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.
78. 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.

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 antes, durante o después de la fiscalización ambiental respectiva. 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 dispuesto las acciones para 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.

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

<sup>63</sup> 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.



- c) Cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión pero lo obtuvo durante o después de la fiscalización ambiental. 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.

79. 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.

#### IV.2.2. Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

80. 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 correctivas<sup>64</sup>.

81. 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.

82. 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 es 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 que podrían presentarse al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada (párrafo 78).

<sup>64</sup> 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.

##### 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 que se ordenen las medidas correctivas a que hubiera lugar.

(...).





- 83. RP Cartones y Derivados inició actividades industriales el 1 de agosto del 2008 sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, conducta infractora detectada durante la supervisión del 1 de abril del 2013 por la Dirección de Supervisión y que hasta la fecha de emisión de la presente resolución no ha sido corregida, en tanto el administrado no ha iniciado el trámite de aprobación del instrumento de gestión ambiental de la planta Ate ante el PRODUCE.
- 84. En efecto, el administrado no ha demostrado su intención de cumplir con la normativa ambiental, ni su interés en adecuar su actividad dentro del respeto de dicha legislación, más aún si luego de ser debidamente notificado de las resoluciones subdirectorales de inicio y variación del presente procedimiento administrativo sancionador, RP Cartones y Derivados no ha realizado las gestiones para la obtención de la certificación ambiental de las actividades realizadas en la planta Ate, pese a que el titular se encuentra en la capacidad de gestionarla y/o solicitarla, de acuerdo a lo informado por el PRODUCE.
- 85. Al no haber podido realizar una adecuada evaluación de los riesgos que conlleva las actividades que desarrolla el administrado, la autoridad competente está impedida de disponer la ejecución de medidas y programas de protección ambiental destinados a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar sobre los mencionados riesgos, generando con ello un daño potencial a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible.
- 86. En consecuencia, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por RP Cartones y Derivados se encuentra dentro del supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que corresponde imponerle una sanción.

**IV.2.3 Determinación de la sanción a imponer a RP Cartones y Derivados**

- 87. 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 por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (en adelante, la Tipificación de Infracciones), establece que desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente será sancionado con una multa cuyo tope mínimo es de ciento setenta y cinco (175) UIT y hasta un máximo de diecisiete mil quinientos (17 500) UIT<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de actividades en Zonas prohibidas, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

(...)

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de actividades en Zonas prohibidas

(...)

N°	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
(...)	(...)				
3	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>				
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de	MUY GRAVE		De 175 a 17500 UIT.





88. La Nota 6 del Cuadro de Tipificación de Infracciones señala que para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en la tipificación, se aplicará la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD del 12 de marzo del 2013 (en adelante, la Metodología para el Cálculo de las Multas).

A. Graduación de la sanción

89. La Metodología para el Cálculo de las Multas establece que la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en el presente caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p) y todo esto multiplicado por un factor F<sup>66</sup>, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes.
90. La fórmula es la siguiente<sup>67</sup>:

$$\text{Multa } (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1 +f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

Beneficio ilícito (B)

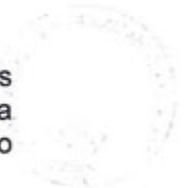
91. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por el administrado al incumplir las obligaciones ambientales. En este caso, RP Cartones y Derivados realiza actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
92. Bajo un escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente. En tal sentido, para el cálculo del costo evitado se ha considerado el costo de contar con la aprobación del instrumento de gestión ambiental.
93. Una vez estimado el costo evitado en dólares correspondiente a la fecha de incumplimiento, este es capitalizado por un período de treinta y cinco (35) meses.

	aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna.	la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74° y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.			
--	--	--	--	--	--

(...).

<sup>66</sup> La inclusión de este factor se debe a que la multa (M=B/p) resulta de maximizar la función de bienestar social, lo que implica reducir la multa hasta un nivel "óptimo" que no necesariamente implica la disuasión "total" de las conductas ilícitas. Por ello, la denominada "multa base" debe ser multiplicada por un factor F que considera las circunstancias agravantes y atenuantes específicas a cada infracción.

<sup>67</sup> Fórmula de 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, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 035-2013-OEFA/PCD.





Para ello, se ha empleado la tasa de costo de oportunidad del capital estimado para el sector (en adelante, COK)<sup>68</sup>. Este período abarca desde la detección del incumplimiento (abril 2013) hasta la fecha del cálculo de la multa (abril 2016). Finalmente, el resultado es expresado en moneda nacional.

94. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1, el cual incluye el COK, el tipo de cambio promedio y la UIT vigente.

Cuadro N° 1

DETALLE DEL CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CE1: Costo evitado de elaborar el Instrumento de Gestión Ambiental-IGA (abril 2013) <sup>(a)</sup>	US\$ 7 777,40
CE2: Costo del derecho de pago por trámite de aprobación del IGA ante el Ministerio de Producción (abril 2013) <sup>(b)</sup>	US\$ 385,62
CET: costo evitado de contar con el IGA debidamente aprobado a la fecha de incumplimiento (abril 2013)	US\$ 8 163,02
T: meses transcurridos durante el periodo incumplimiento (abril 2013 - abril 2016)	36
COK en US\$ (anual) <sup>(c)</sup>	0,34%
COK <sub>m</sub> en US\$ (mensual)	0,03%
Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa (marzo 2016) [CET*(1+COK <sub>m</sub> ) <sup>T</sup> ] (US\$) <sup>(d)</sup>	US\$ 8 251,65
Tipo de cambio promedio últimos 12 meses (abril 2015 – abril 2016) <sup>(e)</sup>	S/.3,30
Beneficio ilícito (S/.)	S/. 27 230,245
Unidad Impositiva Tributaria al año 2016 <sup>(f)</sup>	S/. 3 950,00
<b>Beneficio Ilícito (B) en UIT<sub>2016</sub></b>	<b>6,89 UIT</b>

- (a) En base al D.S. 019-97-ITINCI se ha considerado tomar como referencia el costo de elaborar de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). El detalle del cálculo del costo evitado se presenta en los anexos N° 1 y N° 2 del presente informe.
- (b) Se consideró el derecho de pago de 30% de una UIT vigente a fecha de incumplimiento (abril 2013), por concepto de la aprobación de estudios ambientales correspondiente al Ministerio de Producción (PRODUCE).
- (c) Para el valor del COK se ha considerado el promedio anual de la tasa de interés pasiva del año 2015 presentada por el BCRP.
- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión abril de 2016, la fecha de cálculo de la multa es marzo de 2016, debido a que la información disponible para realizar el cálculo se encuentra consignada a dicho mes.
- (e) Se ha considerado el tipo de cambio de los últimos doce meses del Banco Central de Reserva del Perú. (<http://www.bcrp.gob.pe/>).
- (f) Fuente: SUNAT (Índices y tasas). (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/>)
- Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

95. De lo indicado, se advierte que el beneficio ilícito estimado para esta infracción asciende a **6,89 UIT**.

#### Probabilidad de detección (p)

96. Se considera una probabilidad de detección media (0,5), debido a que la infracción fue detectada mediante una supervisión regular, la cual es programada por la autoridad en su plan de fiscalización anual con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental.

#### Factores agravantes y atenuantes (F)

97. En el caso concreto, se ha estimado aplicar los siguientes factores agravantes: f1) potencial gravedad del daño al ambiente, f2) perjuicio económico causado y f7) intencionalidad en la conducta del infractor.

<sup>68</sup> El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor. El COK utilizado para el presente cálculo es el promedio anual de la tasa de interés pasiva del año 2015 presentada por el BCRP.





98. En relación a la gravedad potencial del daño al ambiente (factor f1), de la información que obra en el Expediente, se puede constatar la existencia de una potencial afectación al suelo de la zona y a través de ello se estaría ante un daño potencial a la flora o fauna, por lo que corresponde aplicar un factor agravante de 10%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.
99. La infracción ocurre en la zona de influencia directa del administrado, por lo que corresponde aplicar un factor agravante de 10% correspondiente al ítem 1.3 del factor f1. Adicionalmente, se advierte que el daño o impacto potencial en cuestión es recuperable en el corto plazo. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 12%, respecto al ítem 1.4 del factor f1.
100. Por lo tanto, el factor agravante total correspondiente a la gravedad del daño (f1) es de 32%.
101. En relación al perjuicio económico causado (f2), se ha considerado que la infracción detectada tuvo lugar en una zona que posee un nivel de pobreza relativamente bajo. En el presente caso, la infracción ocurrió en el distrito de Ate, en la provincia y departamento de Lima, cuyo nivel de pobreza total es de 18,9%, en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 4% para el factor agravante (f2).
102. Respecto al factor de intencionalidad (f7), durante el proceso se ha podido evidenciar que RP Cartones y Derivados no ha demostrado interés en obtener la certificación ambiental ni en cumplir con la normativa ambiental que regula su actividad industrial, a pesar de lo indicado en la visita de supervisión y de haber sido notificado con el presente procedimiento administrativo sancionador.
103. En ese sentido, se evidencia el dolo o la intencionalidad del administrado para continuar con la comisión de la presente conducta infractora, en tanto ha quedado acreditado que el administrado no ha iniciado las acciones pertinentes dirigidas a obtener la aprobación de su instrumento de gestión ambiental por parte de la autoridad competente. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 72% para el factor agravante (f7).
104. En tal sentido, los factores agravantes y atenuantes de la sanción resultan en un valor de 2.08 (208%), como se aprecia en el Cuadro N° 2.



Cuadro N° 2

FACTORES AGRAVANTES Y ATENUANTES	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al ambiente	32%
f2. Perjuicio económico causado	4%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción	-
f5. Subsanación voluntaria de conducta infractora	-
f6. Adopción de medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	72%
<b>(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>108%</b>
<b>Propuesta de Factor agravante y atenuante: <math>F=(1 + f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</math></b>	<b>208%</b>

Nota: Para mayor detalle de los factores atenuantes y agravantes ver Anexo N° 3.  
Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.



Valor de la Multa Propuesta

105. Reemplazando los valores calculados, se obtiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(6,89) / (0,5)] * [208\%] \\ \text{Multa} &= 28,66 \text{ UIT} \end{aligned}$$

106. La multa resultante es de **28,66 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el cuadro a continuación:

**Cuadro N° 3**

RESUMEN DE LA MULTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	6,89 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,5
Factores agravantes y atenuantes $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$	208%
Valor de la multa en UIT = $(B/p)*F$	28,66 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

- B. Sanción según lo dispuesto en el 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

107. Si bien la graduación de la sanción ha calculado una multa de 28,66 UIT, este valor es inferior al previsto en el Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación ascendente a 175 UIT.

108. En atención a lo señalado por la norma que sanciona realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad administrativa, correspondería sancionar a RP Cartones y Derivados con una **multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) UIT**.

- C. Aplicación del principio de no confiscatoriedad

109. El **principio de no confiscatoriedad**<sup>69</sup> previsto en el Numeral 32.3 del Artículo 33° del TUO del RPAS<sup>70</sup> establece que la multa no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción. Los ingresos deberán ser acreditados por el administrado<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> El principio de no confiscatoriedad garantiza que la potestad sancionadora no se pueda exceder ni afectar irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de los administrados.

<sup>70</sup> 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

(...)

**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**

**Artículo 32°.- Tipos de sanciones**

(...)

32.3 La multa a ser impuesta no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción, de conformidad con lo establecido en la Décima disposición de las Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD.

<sup>71</sup> Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD del 17 de setiembre del 2013





110. Mediante Resoluciones Subdirectorales N° 396-2015 y 108-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la Subdirección de Instrucción e Investigación requirió a RP Cartones y Derivados la información correspondiente a sus ingresos brutos percibidos en los años 2012 al 2015. No obstante, RP Cartones y Derivados no ha atendido el requerimiento de información formulado.
111. En atención al principio de impulso de oficio que rige los procedimientos administrativos establecido en la LPAG<sup>72</sup>, de la consulta en línea de la SUNAT<sup>73</sup> se halló información que permitirá determinar los ingresos anuales del administrado, como lo es el registro de cantidad de trabajadores y/o prestadores de servicio de RP Cartones y Derivados. En efecto, en el período abril del 2015 a marzo del 2016, el administrado contaba con cinco (5) o seis (6) trabajadores.
112. De acuerdo con la Ley N° 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa, por la cantidad de trabajadores, RP Cartones y Derivados tiene la categoría de MYPE, al ser una microempresa<sup>74</sup>. Asimismo, y en atención a su calidad de MYPE, los ingresos por ventas anuales percibidos por RP Cartones y Derivados no podrán exceder de ciento cincuenta (150) UIT.
113. En tal sentido, presumiendo que los ingresos brutos anuales máximos de RP Cartones y Derivados como MYPE hayan sido ciento cincuenta (150) UIT y en aplicación del principio de no confiscatoriedad, la multa a imponer no podrá ser exceder el 10% de 150 UIT, es decir, 15 UIT.
114. Por lo tanto, la multa que corresponde aplicar en el presente caso es de **quince (15) UIT**.

**DÉCIMA.- Del monto de las multas**

- 10.1 En aplicación del principio de no confiscatoriedad, la multa a ser aplicada no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción.
- 10.2 En caso el administrado esté realizando actividades en un plazo menor al establecido en el párrafo anterior, se estimará el ingreso bruto anual multiplicando por doce (12) el promedio de ingreso bruto mensual registrado desde la fecha de inicio de tales actividades.  
En caso el administrado no esté percibiendo ingresos, se efectuará la estimación de los ingresos que proyecta percibir.
- 10.3 La regla prevista en el Numeral 10.1 precedente no será aplicada en aquellos casos en que el infractor:
- Ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas;
  - No ha acreditado sus ingresos brutos, o no ha efectuado la estimación de los ingresos que proyecta percibir; o,
  - Sea reincidente.
- (...). (El énfasis es agregado).

<sup>72</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.3 Principio de impulso de oficio.- Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...).

<sup>73</sup> Consultado el 9 de mayo del 2016 en: <http://www.sunat.gob.pe/ci-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>

<sup>74</sup> Ley N° 28015, Ley de promoción y formalización de la micro y pequeña empresa

(...)

**Artículo 3.- Características de las MYPE**

Las MYPE deben reunir las siguientes características concurrentes:

Microempresa: de uno (1) hasta diez (10) trabajadores inclusive y ventas anuales hasta el monto máximo de 150 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Pequeña Empresa: de uno (1) hasta cien (100) trabajadores inclusive y ventas anuales hasta el monto máximo de 1700 Unidades Impositivas Tributarias (UIT).





115. 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 adquiere 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 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 RP Cartones y Derivados S.A.C. 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	En atención a la supervisión del 1 de abril del 2013, RP Cartones y Derivados S.A.C. realiza actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Literal a) del Artículo 13° y el Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.</li> <li>- Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.</li> </ul>

**Artículo 2°.-** Ordenar a RP Cartones y Derivados S.A.C. que, en calidad de medidas correctivas, cumpla con lo siguiente:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
En atención a la supervisión del 1 de abril del 2013, RP Cartones y Derivados S.A.C. realiza actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Solicitar la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente para la realización de sus actividades industriales, en la que se incluyan, entre otros aspectos que sean pertinentes para garantizar una adecuada protección del ambiente, los compromisos legalmente exigibles relativos a la gestión adecuada de los residuos sólidos generados en la planta Ate.	En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección el cargo de presentación ante la autoridad competente de la solicitud de certificación ambiental para las actividades de papel a realizarse en la planta Ate.



	<p>Informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe detallando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental;</li> <li>- las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y,</li> <li>- el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva.</li> </ul> <p>El informe deberá ser firmado por el representante legal.</p>
	<p>Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Ate para el adecuado manejo de los residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde del día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese; y,</li> <li>- los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas.</li> </ul> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como</p>





	<p>Realizar el monitoreo de los efluentes residuales y de ruido ambiental que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en la planta Ate.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>por el representante legal.</p> <p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe que contenga los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades que descarguen al alcantarillado, monitoreos que deberán ser realizados con una frecuencia trimestral respecto de los parámetros establecidos en el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para alcantarillado<sup>75</sup> de las actividades de papel nuevas<sup>76</sup>, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO<sub>5</sub> y DQO); y, (ii) los resultados de monitoreos de ruido ambiental (niveles de ruido). 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°.-** Sancionar a RP Cartones y Derivados S.A.C. con una multa ascendente a quince (15) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora señalada en el Artículo 1° de la presente resolución.

**Artículo 4°.-** Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta

<sup>75</sup> De la revisión del Informe de Supervisión N° 0049-2013-OEFA/DS-IND se advierte que: "(...) la tinta del papel periódico se disuelve durante el proceso y los efluentes generados son vertidos al alcantarillado público (...)". Folio 3 del Informe de Supervisión N° 0049-2013-OEFA/DS-IND que se encuentra en el CD a folios 6 del Expediente.

<sup>76</sup> Actividades nuevas se refiere a las actividades de las empresas de los subsectores cemento, papel y curtiembre que se inicien a partir de la fecha de vigencia del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, conforme a lo señalado en el Anexo 1 de la citada norma.





Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA del pago realizado. Asimismo informar que, el monto de la multa será rebajada en un veinticinco por ciento (25%) si el administrado cancela dentro del plazo antes señalado, de conformidad con el Artículo 37° del Reglamento del 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.

**Artículo 5°.-** Informar a RP Cartones y Derivados S.A.C. que el incumplimiento de las medida(s) correctiva(s) ordenada(s), facultará a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA a imponer las multas coercitivas correspondientes conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI del Reglamento de Medidas Administrativas, de conformidad con el Numeral 34.2 del Artículo 34° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, y el Numeral 41.2 del Artículo 41° del 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; así como, a variar las referidas medidas, ordenándose el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Ate 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 6.-** Informar a RP Cartones y Derivados S.A.C. 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 General<sup>77</sup>, 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 7°.-** Informar a RP Cartones y Derivados S.A.C. que la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución respecto de las medida(s) correctiva(s) ordenada(s) 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.

<sup>77</sup> 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.





**Artículo 8°.-** 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 9°.-** 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,

.....  
Elliot Gianfranco Mejia Trujillo  
Director de Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA



DCP

