



EXPEDIENTE N° : 069-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : CURTIEMBRE CUENCA S.A.C.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA LA ESPERANZA
UBICACIÓN : DISTRITO LA ESPERANZA, PROVINCIA DE
TRUJILLO, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : CURTIEMBRE
MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL
NULIDAD
MEDIDAS CORRECTIVAS
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: *En atención a lo resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de marzo del 2016, se declara que no corresponde sancionar a Curtiembre Cuenca S.A.C. con la imposición de una multa por la existencia de responsabilidad administrativa por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, puesto que esta conducta se encuentra amparada por lo dispuesto en el segundo párrafo 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.*

Asimismo, en aplicación del segundo párrafo 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 y los principios de proporcionalidad y razonabilidad establecidos en los Artículos IV y 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en cumplimiento del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se ordena a Curtiembre Cuenca S.A.C. que cumpla con las siguientes medidas correctivas:

- (i) *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 La Esperanza para el adecuado manejo de los residuos sólidos, de conformidad con lo establecido en el Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente.*
- (ii) *En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contado desde el día siguiente de haber realizado el monitoreo de los efluentes en sus instalaciones, informar a esta Dirección sobre los resultados del monitoreo de los efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en la planta La Esperanza, de conformidad con la frecuencia establecida en el Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente.*

Para acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, en los plazos señalados, Curtiembre Cuenca S.A.C. deberá remitir a esta Dirección (i) un informe sobre el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la planta La Esperanza, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese; y, (ii) un informe sobre los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20482056823.



generados en la planta La Esperanza que descarguen sobre cuerpos de aguas superficiales, monitoreos que deberán ser realizados de acuerdo a la frecuencia establecida en su Diagnóstico Ambiental Preliminar, respecto de los parámetros establecidos el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para aguas que descargan al 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, DBO₅ y DQO).

El incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas determinará la reanudación del procedimiento administrativo sancionador y la imposición de las sanciones correspondientes a que diera lugar.

Lima, 18 de mayo del 2016

I. ANTECEDENTES

a) Antecedentes vinculados a las acciones de supervisión

1. El 15 de abril del 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión especial en las instalaciones de la planta La Esperanza² de titularidad de Curtiembre Cuenca S.A.C. (en adelante, Curtiembre Cuenca). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 036-2014 del 15 de junio del 2014³ y analizados en el Informe de Supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND.
2. El 13 de noviembre del 2014, la Dirección de Supervisión emitió el Informe Técnico Acusatorio N° 375-2014-OEFA/DS⁴ concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

b) Antecedentes vinculados a las acciones de fiscalización

3. Mediante Resolución Subdirectorial N° 119-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de marzo del 2015⁵ y notificada el 6 de abril del 2015⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Curtiembre Cuenca, imputándole a título de cargo lo siguiente:

² La planta La Esperanza se encuentra ubicada en la Calle 3, manzana C-2, lote 14 Sec. Parque Industrial, distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad.

³ Folio 26 del Informe de supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 10 del Expediente.

⁴ Folios 1 al 9 del Expediente.

⁵ Folios 10 al 13 del Expediente.

⁶ Folio 15 del Expediente.





Cuadro N° 1

Presunta conducta infractora	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
Curtiembre Cuenca S.A.C. habría iniciado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Numeral 1 del Artículo 10° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, el Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.	Literal 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 con Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Multa (175 a 17 500 UIT)

4. El 27 de abril y 26 de junio del 2015, Curtiembre Cuenca presentó sus descargos⁷ al presente procedimiento administrativo sancionador.
5. Mediante Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI emitida el 30 de setiembre del 2015⁸ y notificada el 9 de noviembre del 2015⁹, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, Dirección de Fiscalización) declaró la responsabilidad administrativa de Curtiembre Cuenca, al haberse acreditado la comisión del hecho imputado señalado en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. A su vez, declaró que no resultaba pertinente el dictado de medidas correctivas, toda vez que se ha verificado que Curtiembre Cuenca subsanó la conducta infractora; así como también, declaró que no correspondía imponer una sanción por la comisión de la citada infracción.
6. El 24 de noviembre del 2015, Curtiembre Cuenca interpuso recurso de apelación contra lo resuelto por la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI¹⁰, el cual fue concedido mediante Resolución Directoral N° 1083-2015-OEFA/DFSAI del 26 de noviembre del 2015¹¹.

c) Antecedentes vinculados a las acciones de la segunda instancia

7. Mediante Resolución N° 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de marzo del 2016¹², notificada el 13 de abril del 2016¹³ el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA) resolvió el recurso de apelación presentado por Curtiembre Cuenca y dispuso lo siguiente:

⁷ Folios 17 al 23 y 29 al 37 del Expediente.

⁸ Folios 67 al 74 del Expediente.

⁹ Folio 76 del expediente.

¹⁰ Folios 67 al 74 del expediente.

¹¹ Folios 92 y 93 del expediente.

¹² Folios 118 al 135 del expediente.

¹³ Folios 136 al 138 del Expediente.





- (i) "CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiembre Cuenca S.A.C. por incurrir en la infracción prevista en el Literal a) del numeral del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.
- (ii) Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2015, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiembre Cuenca S.A.C. una sanción por la comisión de la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; en consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes."
8. La resolución del TFA consideró que la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI vulneró el principio de debida motivación previsto en los Numerales 1.2. y 1.11 del Artículo IV del Título Preliminar y Artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)¹⁴, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiembre Cuenca una sanción por la comisión de la infracción prevista en el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
9. En ese sentido, en cumplimiento a lo dispuesto por el TFA y conforme lo dispuesto en la Resolución N° 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM, habiéndose confirmado la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI en el extremo que declara la responsabilidad de Curtiembre Cuenca, se procederá a analizar si corresponde o no la imposición de una sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador; y de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas.



II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

10. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento son las siguientes:
- (i) Primera cuestión en discusión: Si corresponde imponer una sanción a Curtiembre Cuenca.
- (ii) Segunda cuestión en discusión: Si corresponde ordenar medidas correctivas a Curtiembre Cuenca.

¹⁴ Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

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

(...)

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

(...).





III. CUESTIÓN PREVIA

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

11. 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.
12. El Artículo 19° de la Ley N° 30230¹⁵ estableció que durante dicho período el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo las siguientes excepciones:
 - a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
 - b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
 - c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
13. 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,



¹⁵ 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.





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.

14. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias¹⁶ que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/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 LPAG, en los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

¹⁶ 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.





IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

IV.1 Primera cuestión en discusión: Si corresponde imponer una sanción a Curtiembre Cuenca

15. En virtud del principio del debido procedimiento¹⁷ recogido en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, los administrados gozan del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, al momento de emitir un pronunciamiento, esta Dirección deberá someterse a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.
16. Con relación a la debida motivación, se precisa que conforme con lo dispuesto en los Artículos 3° y 6° de la LPAG¹⁸, las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa deben contener una fundamentación con los razonamientos en que se apoya, esta exigencia de motivación de sus actos es una garantía de razonabilidad de la decisión administrativa.
17. Como se detalló en el Acápito III de la presente resolución, el 12 de julio del 2014 se publicó la Ley N° 30230, cuyo Artículo 19° dispone que una vez determinada la existencia de responsabilidad administrativa corresponderá evaluar el dictado de una medida correctiva y que sólo en caso de verificarse el incumplimiento de la medida correctiva ordenada procederá la aplicación de una sanción.
18. En ese orden de ideas y siendo que en el presente procedimiento ha quedado acreditada la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Cuenca por realizar actividades en la planta La Esperanza sin contar con la aprobación del instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente, corresponde analizar si la conducta infractora de Curtiembre Cuenca se encuentra o no bajo el supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, y si es pasible o no de ser sancionada.

IV.1.1 La razonabilidad de las medidas a imponer una vez acreditado el hecho infractor

19. En los procedimientos sancionadores se pueden reconocer, al menos, tres fases: (i) la identificación de si el hecho imputado se encuentra tipificado como una

¹⁷ 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:
- 1.2. **Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

¹⁸ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

(...)

Artículo 6.- Requisitos Motivación del acto administrativo

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





infracción en el ordenamiento jurídico; (ii) la determinación de si se cometió el hecho imputado a partir del acervo probatorio incorporado al procedimiento; y, si fuera el caso, (iii) cuál será la medida que se le impondrá al infractor¹⁹.

20. 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)"*²⁰.
21. 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 infractor²¹. 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"*²².

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, (...)."

22. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)²³ establece que las decisiones de la autoridad

¹⁹ Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la Casación.

²² LOPERA MESA, Gloria Patricia. Principio de proporcionalidad y Ley Penal. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, página 18.

²³ 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:
(...)





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.

23. Con relación a los criterios a tener en cuenta para el ejercicio de la potestad sancionadora, el Artículo 230° de la LPAG establece lo siguiente:

“Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

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

24. 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

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.

(...).





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".²⁴

(Negrilla agregada).

25. 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). (...).²⁵

(Subrayado agregado).

26. 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

²⁴ 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.

²⁵ Sentencia del 5 de julio del 2004 recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.





autoridad debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.²⁶

27. 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 realizada²⁷.
28. 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.
29. 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.

²⁶ "(...) Para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de acto, la limitación de un derecho, etc.), debe cumplir con:

(...)

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

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

²⁷ Al respecto, ver la sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2011-PI/TC de fecha 3 de mayo de 2012 y la sentencia del 12 de diciembre de 2012 recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC.





En este 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.

- 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.**
30. Los escenarios mencionados y factores respecto de cómo el administrado llevaba adelante su actividad económica 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.1.2 Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

31. 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 correctivas²⁸.
32. 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.

²⁸ 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.

(...).





33. **El supuesto de excepción previsto en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, específicamente el referido a la realización de actividades sin contar la certificación ambiental, sólo puede ser aplicado en aquellos casos en los que el titular de la actividad nunca obtuvo la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades a pesar de encontrarse en la posibilidad de hacerlo.** La obtención tardía de la certificación ambiental del proyecto significaría el inicio de la realización de las acciones destinadas a la corrección de la conducta infractora, que es lo que se busca lograr con el dictado de medidas correctivas y, en *ultima ratio*, con la imposición de sanciones, tal como se ha indicado en los escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada.
34. Adicionalmente, se deben considerar determinados criterios para la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, tales como la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros.
35. Los hechos materia de análisis respecto a la conducta de Curtiembre Cuenca son los siguientes:
- (i) El 7 de febrero del 2014 inició sus actividades productivas en la planta La Esperanza, conforme lo señalado en la Licencia de Funcionamiento otorgada por la Municipalidad Distrital de La Esperanza²⁹.
 - (ii) En la supervisión del 15 de abril del 2014 Curtiembre Cuenca realizaba actividades industriales en la planta La Esperanza sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, sin embargo, comunicó que estaba a elaborando su Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, DAP).
 - (iii) El 13 de junio del 2014 presentó la solicitud de evaluación y aprobación del DAP de la planta La Esperanza ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE).
 - (iv) Mediante Resolución Directoral N° 0229-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 3 de julio del 2015³⁰, PRODUCE aprobó el DAP de la planta Industrial de Curtiembre Cuenca.
36. En ese sentido, se observa que Curtiembre Cuenca demostró su intención de obtener el DAP respectivo después de la supervisión del OEFA y durante el trámite del procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, siendo que antes de culminar dicho procedimiento (3 de julio del 2015) ya contaba con el DAP aprobado, encontrándose en el tercer supuesto establecido en el parágrafo 29, es decir, el administrado ha buscado rectificar su conducta y ha iniciado los trámites para la aprobación de su instrumento de gestión ambiental, lo cual obtuvo antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI.
37. Adicionalmente, de la revisión de los medios probatorios que obran en el Expediente no se ha verificado un daño real al ambiente generado por las



²⁹ Folio 6 del Informe de Supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND, que se encuentra en el CD que obra a folio 10 del Expediente.

³⁰ Folio 39 al 51 del Expediente.





actividades que Curtiembre Cuenca desarrolló en la planta La Esperanza cuando no contaba con la certificación ambiental correspondiente. Asimismo, no existe evidencia de que Curtiembre Cuenca realizó actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.

38. En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por **Curtiembre Cuenca no se encuentra dentro del supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que no corresponde imponerle una sanción.**

IV.2 Segunda cuestión en discusión: Si corresponde ordenar medidas correctivas a Curtiembre Cuenca

39. De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, corresponde analizar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se deberá imponer o no una medida correctiva, toda vez que ha quedado demostrado que Curtiembre Cuenca obtuvo de manera tardía la aprobación del DAP en la planta La Esperanza y que esta conducta se encuentra bajo lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 19° de la mencionada ley.
40. La medida correctiva cumple el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos que la conducta infractora hubiere causado en el interés público³¹.
41. De acuerdo con el Artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, *"la medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas"*.
42. Asimismo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas a que se refiere el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sinefa, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.

IV.2.1 Procedencia de medidas correctivas

43. En el presente procedimiento administrativo sancionador se ha determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Cuenca por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, conducta que vulnera lo establecido en el Numeral 1 del Artículo 10° del RPADAIM, el Artículo 3° de la Ley SEIA, y en el Artículo 15° del Reglamento de la Ley SEIA, en concordancia con 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 con Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-

³¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los actos - medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". En: Revista de Derecho Administrativo N° 9. Circulo de Derecho Administrativo. Lima: 2010, p. 147.





OEFA/CD. Por tanto, corresponde verificar si esta conducta amerita el dictado de medidas correctivas.

44. En el Expediente ha quedado acreditado que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral N° 910-2015-OEFA/DFSAI/PAS (30 de setiembre del 2015), Curtiembre Cuenca contaba con la certificación ambiental aprobada por la autoridad competente para el desarrollo de sus actividades industriales en la planta La Esperanza (3 de julio del 2015).
45. Es así que entre el 7 de febrero del 2014 y el 3 de julio del 2015, es decir, durante casi un (1) año y cinco (5) meses, Curtiembre Cuenca realizó actividades industriales en la planta La Esperanza sin contar con la aprobación de la certificación ambiental correspondiente ante la autoridad competente.
46. La conducta de Curtiembre Cuenca impidió una adecuada evaluación de los riesgos potenciales o reales a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible que pudieron ser generados por el desarrollo de actividades industriales en la planta La Esperanza, así como también la ejecución de medidas y programas de protección ambiental destinados a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar sobre los mencionados riesgos.
47. Debe tenerse presente que la evaluación ambiental es un proceso destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieran derivarse de las actividades productivas. Este proceso comprende además medidas de protección ambiental que aseguran, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles³². El resultado del proceso de evaluación ambiental constituye, de ser aprobatorio, la certificación ambiental de un proyecto³³.
48. En ese sentido, la conducta de Curtiembre Cuenca de realizar actividades sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada previamente por la autoridad competente puso en riesgo a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, que pueden ser generados por el desarrollo de actividades industriales en la planta La Esperanza.



³² Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 14°.- Proceso de evaluación de impacto ambiental

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

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

³³ 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.

(....).





49. PRODUCE aprobó el DAP de la planta La Esperanza antes de la conclusión del presente procedimiento, razón por la cual esta Dirección debe evaluar la pertinencia³⁴, proporcionalidad y razonabilidad³⁵ de la medida correctiva a ordenar en función al tiempo que la conducta infractora surtió efectos, a fin de garantizar la actual y futura tutela del ambiente.
50. Las medidas correctivas a imponer deberán ser lo estrictamente necesarias 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.
51. En consecuencia, si bien Curtiembre Cuenca obtuvo finalmente la aprobación del DAP de la planta La Esperanza, se debe considerar que esta aprobación se produjo después de haber iniciado actividades industriales en la referida planta. Durante dicho periodo, el administrado no implementó medidas y programas de protección ambiental destinadas a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieron haberse generado en la referida planta, por lo que en este caso, corresponde verificar que Curtiembre Cuenca haya implementado las medidas y programas contemplados en su instrumento de gestión ambiental a fin de prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar posibles afectaciones al medio ambiente y la salud de las personas.
52. Por lo tanto, se considera que debe asegurarse la tutela del ambiente en el presente y futuro, por lo que corresponde ordenar a Curtiembre Cuenca el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas de adecuación ambiental:



³⁴ 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.

³⁵ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(...)

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

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





Conducta Infraactora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Curtiembre Cuenca inició actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta La Esperanza para el adecuado manejo de los residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.	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 desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección, un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. Adjuntar al informe los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84). 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.
	Informar a esta Dirección sobre los resultados del monitoreo de los efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones, de conformidad con la frecuencia establecida en el programa de monitoreo del DAP aprobado por la autoridad competente.	En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contado desde el día siguiente de haber efectuado el monitoreo de los efluentes en las instalaciones de la planta La Esperanza.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección un informe que contenga los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades, de acuerdo a la frecuencia establecida en su DAP, respecto de los parámetros establecidos en el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para alcantarillado de las actividades de curtiembre nueva ³⁶ , contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002- PRODUCE (pH, temperatura, sólidos



36

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.





			suspendidos totales, aceites y grasas, DBO ₅ y DQO). 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.
--	--	--	--

- 53. Dichas medidas tienen por finalidad garantizar que el administrado adecúe su conducta y cumpla con ejecutar las medidas y programas de protección ambiental contenidos en el DAP de la planta La Esperanza, a efectos de proteger el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, sin perjudicar el desarrollo de sus actividades productivas.
- 54. Respecto del informe vinculado a las medidas de protección ambiental implementadas en la planta La Esperanza para el adecuado manejo de los residuos sólidos, dicha medida se dicta a fin de conocer el manejo actual de residuos sólidos por parte del administrado, toda vez que durante la visita de supervisión del 15 de abril del 2014 se advirtió que no se realizaba un adecuado manejo de residuos debido a que no se contaba con el instrumento de gestión ambiental.
- 55. Tratándose de la remisión de los resultados del monitoreo de los efluentes residuales, esta medida obedece a que el administrado descarga sus efluentes al alcantarillado y es de gran importancia conocer las condiciones bajo las cuales se vierten estos efluentes, los cuales deben cumplir la normativa vigente³⁷.
- 56. El primer 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 y los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84).
- 57. El segundo informe deberá detallar los resultados del monitoreo de los efluentes residuales generados por sus actividades que descarguen al alcantarillado, respecto de los parámetros establecidos en el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para alcantarillado de las actividades de curtiembre nuevas³⁸, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-



³⁷ De la revisión del Informe de Supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND, se aprecia que el administrado descarga sus efluentes al alcantarillado, conforme se detalla a continuación:

4.3 Descripción de la actividad

La planta tiene dos (2) pozas de sedimentación, cuya descarga final se realiza al alcantarillado administrado por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Libertad S.A. (SEDALIB S.A.). Folio 31 (reverso) del Informe de supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND, que se encuentra en el CD que obra a folio 10 del Expediente. (El énfasis es agregado).

³⁸ Límite Máximo Permissible de Efluentes para alcantarillado de las actividades de cemento, cerveza, papel y curtiembre
Anexo 1

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





2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO₅ y DQO) y adjuntar los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84³⁹).

- 58. Los referidos 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.
- 59. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, se ha tomado como referencia la frecuencia de monitoreo establecida en su DAP, donde se detalla que la frecuencia del monitoreo de los efluentes líquidos.

Cumplimiento de las medidas correctivas

- 60. Las medidas correctivas ordenadas deberán ser cumplidas por Curtiembre Cuenca en el modo y plazos establecidos por esta Dirección.
- 61. Cabe informar que de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, luego de ordenada la medida correctiva, se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el presente procedimiento administrativo sancionador concluirá; de lo contrario, se reanudará, habilitando al OEFA para imponer la sanción respectiva.
- 62. Considerando las características de la conducta infractora detectada, en particular, el alto impacto negativo que dicha conducta puede ocasionar al ambiente y a la salud de las personas, la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución, respecto de las medidas correctivas ordenadas, será sin efectos suspensivos, en virtud de lo dispuesto en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del TUO RPAS⁴⁰.



En uso de las facultades conferidas con el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el

Aceites y Grasas (mg/l)			20	15	100	50	100	50
DBO ₅ (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 ₄ (mg/l)								30
Coliformes fecales, NMP/100ml								

(...).

****Nueva:** 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 presente Decreto Supremo". (El resaltado es agregado).

³⁹ A fin de determinar con certeza el lugar donde se efectuó el monitoreo de efluentes, deberá precisar las coordenadas del (los) punto(s) de control a ser analizados en el Informe de Monitoreo.

⁴⁰ 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.





Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar que en aplicación del principio de razonabilidad y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, no corresponde la imposición de una sanción a Curtiembre Cuenca S.A.C.

Artículo 2°.- Ordenar a Curtiembre Cuenca S.A.C. que en calidad de medida correctiva cumpla con lo siguiente:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Curtiembre Cuenca S.A.C. inició actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta La Esperanza para el adecuado manejo de los residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.	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 desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección, un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. Adjuntar al informe los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84). 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.
	Informar a esta Dirección sobre los resultados del monitoreo de los efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones, de conformidad con la frecuencia establecida en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la	En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contado desde el día siguiente de haber efectuado el monitoreo de los efluentes en las instalaciones de la planta La Esperanza.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección un informe que contenga: los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades, de acuerdo a la frecuencia establecida en su Diagnóstico Ambiental Preliminar, respecto de los parámetros establecidos en el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para alcantarillado ⁴¹ de las actividades de



⁴¹ De la revisión del Informe de Supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND, se aprecia que el administrado descarga sus efluentes al alcantarillado, conforme se detalla a continuación:

4.3 Descripción de la actividad

La planta tiene dos (2) pozas de sedimentación, cuya descarga final se realiza al alcantarillado administrado por el Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de la Libertad S.A. (SEDALIB S.A.), Folio N° 31 (reverso) del Informe de Supervisión N° 0017-2014-OEFA/DS-IND, que se encuentra que se encuentran en el CD que obra a folio 10 del Expediente. (El énfasis es agregado).





	autoridad competente.		curtiembre nueva ⁴² , contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO ₅ y DQO). 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.
--	-----------------------	--	---

Artículo 3°.- Informar a Curtiembre Cuenca S.A.C. que mediante el presente pronunciamiento se suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual concluirá si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s). De lo contrario, el procedimiento se reanudará, habilitando al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 4°.- Informar a Curtiembre Cuenca S.A.C. que el cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s) será verificado en el procedimiento de ejecución que iniciará la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. En ese sentido, el administrado deberá presentar ante esta Dirección los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s), de conformidad con lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 5°.- Informar a Curtiembre Cuenca 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 General⁴³, 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 6°.- Informar a Curtiembre Cuenca S.A.C. que la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución respecto de la(s) medida(s) correctiva(s) ordenada(s) será sin efectos suspensivos, en virtud de los

⁴² Actividades nuevas se refiere a las actividades de las empresas de los subsectores cemento, papel y curtiembre que se inician 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.

⁴³ 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.





PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 690-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 069-2015-OEFA-DFSAI/PAS

fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, y de lo dispuesto en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 7°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos.

Regístrese y comuníquese,

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

DCP

