



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

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

**RESOLUCIÓN N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM**

EXPEDIENTE N° : 310-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : PAPELERA NACIONAL S.A.  
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA  
RUBRO : PAPEL  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 439-2016-OEFA/DFSAI

*SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Papelera Nacional S.A. por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1. del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.*

*Por otro lado, se modifica la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que ordenó a Papelera Nacional S.A. las medidas correctivas por la conducta infractora antes señalada, quedando fijadas en los términos señalados en la presente resolución.*

*Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Papelera Nacional S.A. una sanción por la conducta infractora antes mencionada, al no encontrarse debidamente motivado".*

Lima, 31 de agosto de 2016

**I. ANTECEDENTES**

1. Papelera Nacional S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Papelera Nacional**) opera una planta industrial ubicada en la avenida Víctor Andrés Belaunde N° 781, Parque Industrial

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100047641.

del Callao, distrito de Carmen de la Legua Reynoso, provincia constitucional del Callao, departamento de Lima (en adelante, **Planta Callao**).

2. El 21 de marzo de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en la Planta Callao, (en adelante, **Supervisión Regular del año 2013**). Los hallazgos detectados durante dicha supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 21 de marzo de 2013 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe N° 0058-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>2</sup>. Asimismo, mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 0395-2013-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)<sup>3</sup>, la DS concluyó que Papelera Nacional incurrió en presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo.
3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y en el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) del OEFA emitió la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI<sup>4</sup> del 21 de agosto de 2015, variada mediante la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI<sup>5</sup> del 30 de octubre de 2015, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Papelera Nacional.

<sup>2</sup> Dicho informe se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 5.

<sup>3</sup> Fojas 1 a 5.

<sup>4</sup> Fojas 7 a 11. La resolución subdirectoral fue notificada el 26 de agosto de 2015 (foja 13).

<sup>5</sup> Fojas 39 a 44. Mediante el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI se varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI, precisando que la conducta infractora era la siguiente:

Presunta conducta infractora	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
Papelera Nacional S.A. habría realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.</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 y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Multa de 175 hasta 17 500 UIT

La resolución subdirectoral fue notificada el 10 de noviembre de 2015 (foja 48).



4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>6</sup>, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) emitió la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016<sup>7</sup>, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Papelera Nacional<sup>8</sup>, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

9/10

<sup>6</sup> Presentados mediante escritos con registro N° 48953 del 23 de setiembre de 2015 (fojas 14 a 38) y N° 59862 del 17 de noviembre de 2015 (fojas 50 a 66).

<sup>7</sup> Fojas 92 a 110. Dicha resolución fue notificada a Papelera Nacional el 15 de abril de 2016.

<sup>8</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

- 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.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

**Cuadro N° 1: Conducta infractora por las que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Papelera Nacional en la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
1	Papelera Nacional S.A. desarrolló actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>9</sup> (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI).</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<sup>10</sup> (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).</li> </ul>

Fuente: Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA.

5. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, la DFSAI ordenó a Papelera Nacional las siguientes medidas correctivas:

<sup>9</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, Aprueban el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera**, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.

**Artículo 8°.- Documentos Exigibles.-** Las actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:  
(...)

**2. Actividades en Curso.-** Un PAMA para el caso de actividades en curso que deban adecuarse a las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.  
(...)

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

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.  
La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.

<sup>10</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

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

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

- a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 5000) Unidades Impositivas Tributarias.  
(...).



Cuadro N° 2: Medidas correctivas ordenadas por la DFSAI a Papelera Nacional en la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI

Conducta Infractora	Medidas correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Papelera Nacional S.A. desarrolló actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Informar a la DFSAI sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada, remitir a la DFSAI un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las Actividades de la Industria Manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva.  El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.
	Informar a la DFSAI sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada, remitir a la DFSAI un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la Planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese.  El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.

Fuente: Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI.  
Elaboración: TFA.

- Igualmente, en la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, la DFSAI declaró que en aplicación del principio de razonabilidad, no correspondía imponer a Papelera Nacional una sanción por la comisión de la infracción señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

7. La Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

***Sobre si las actividades realizadas en la Planta Callao de Papelera Nacional califican como actividades de la industria manufacturera y si a Papelera Nacional le es exigible el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI***

- (i) Con relación a lo señalado por Papelera Nacional respecto de que en la Planta Callao se dedicaría a la conversión de papel y no a la fabricación de papel, por lo que la generación de impactos ambientales negativos serían mínimos, no siéndole aplicable lo dispuesto en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; la DFSAI señaló que en la Planta Callao se desarrollan actividades que implican la transformación física de materiales en productos nuevos mediante la utilización de maquinaria y equipo de manipulación de materiales que funcionan con electricidad; siendo que todas esas características corresponden a una actividad industrial manufacturera, conforme a lo señalado en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (en adelante, **CIIU**).
- (ii) En atención a lo expuesto, la primera instancia administrativa determinó que las actividades que realiza el administrado en la Planta Callao se encuentran contempladas dentro de la clasificación de la CIIU, en particular, en la Sección C, división 17, clasificación 1709, relacionada a la fabricación de productos de transformación del papel que se realizan con papel y utilizando técnicas de corte. Asimismo, añadió que las actividades de la industria manufacturera del subsector industria del rubro papel se encuentran reguladas por la Ley N° 23407, Ley General de Industrias (en adelante, **Ley N° 23047**), la cual comprende a las actividades consideradas como industrias manufactureras contenidas en la clasificación regulada por el CIIU; a su vez, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI desarrolla las normas contenidas en la Ley N° 23047; por lo que, en ese orden de ideas, la DFSAI concluyó que dicho reglamento es de aplicación a Papelera Nacional en su calidad de titular de actividades industriales manufactureras en el rubro papel.
- (iii) Por otro lado, respecto de lo alegado por el administrado sobre que ninguna norma tiene fuerza ni efectos retroactivos, por lo que no se le podría aplicar el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, pues sus actividades datan del año 1992, es decir, antes de la entrada en vigencia de dicha norma; la DFSAI señaló que la conducta infractora bajo análisis califica como una infracción continuada, lo que implica que es una conducta infractora que no habría cesado en el tiempo, por lo que correspondía aplicar las normas ambientales vigentes al momento de su realización, entre ellas el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.



***En cuanto a si el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE es aplicable al hecho imputado que originó el presente procedimiento administrativo sancionador***

- (iv) Respecto de lo señalado por el administrado en relación a que actualmente se encuentra vigente el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**) que establece que las empresas comprendidas bajo su competencia tienen la oportunidad de presentar su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) hasta el 4 de setiembre de 2018; la DFSAI indicó que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de dicha norma establece que los procedimientos de evaluación ambiental que han sido iniciados antes de su entrada en vigencia se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión; en ese sentido, dado que Papelera Nacional presentó su solicitud de evaluación y aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, **DAP**) ante Produce el 31 de octubre del 2013 bajo la vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, la instancia recurrida determinó que es este el reglamento que regula la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.

***Respecto de si las Resoluciones Subdirectorales N°s 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI y 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI habrían vulnerado el principio de tipicidad***

- (v) Sobre lo indicado por Papelera Nacional en su escrito de descargos respecto de que las Resoluciones Subdirectorales N°s 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI (resolución de imputación de cargos) y 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI (resolución de variación de la imputación de cargos) vulnerarían el principio de tipicidad en tanto en el 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, Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI (en adelante, **Régimen de Sanciones e Incentivos aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI**) y el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD no describen con precisión ni definen la situación que se presenta en la Planta Callao; la primera instancia administrativa señaló que la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI estableció como presunta conducta infractora el desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
- (vi) Asimismo, señaló que dicha imputación se realizó en consideración a que el administrado inició actividades el 7 de febrero de 1992 y a que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI entró en vigencia el 1 de octubre de 1997, por lo que las obligaciones aplicables a

sus actividades eran las vinculadas a actividades en curso, tales como las indicadas en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. Así, la primera instancia administrativa señaló que Papelera Nacional tenía la obligación de adecuar sus actividades en curso a través de un PAMA, conducta debidamente imputada en la resolución de inicio del presente procedimiento. Agregó que este tipo de normas que prevén obligaciones se denominan normas sustantivas (generadoras de obligaciones); por otro lado, la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD –que entró en vigencia el 1 de febrero del 2014– contiene la tipificación del incumplimiento de la norma sustantiva indicando las consecuencias jurídicas que el incumplimiento generaría (multa). La norma tipificadora contempla el desarrollo de actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, y en el caso en particular, el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD tipifica el incumplimiento de lo señalado en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, por que no se ha vulnerado el principio de tipicidad.

- (vii) Adicionalmente, la primera instancia administrativa indicó que no resultaba pertinente emitir pronunciamiento sobre lo alegado por el administrado en relación a si la aplicación del literal i) del Régimen de Sanciones e Incentivos aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI vulneraría el principio de tipicidad, toda vez que la SDI varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI, aplicando finalmente como presunta norma que tipifica a la conducta infractora, al literal a) del numeral 5.1. del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

***Sobre si Papelera Nacional desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente***

- (viii) La DFSAI señaló que tal como se desprende del numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, los titulares de la industria manufacturera con actividades en curso a la fecha de entrada en vigencia de dicha norma, tenían la obligación de presentar ante la autoridad competente la solicitud de aprobación de su DAP y, posteriormente, de ser el caso, su PAMA. En tal sentido, la primera instancia administrativa señaló que durante la Supervisión Regular del año 2013 la DS requirió a Papelera Nacional la presentación de la copia del documento que aprueba su instrumento de gestión ambiental; sin embargo, el administrado indicó que no contaba con esta documentación, por lo que se le otorgó un plazo adicional de tres (3) días hábiles para su entrega. Transcurrido el plazo otorgado, Papelera Nacional no remitió el documento solicitado, por lo que dicha conducta se calificó como un hallazgo.



- (ix) Asimismo, la primera instancia administrativa refirió que, en esa oportunidad, la DS verificó que el administrado se encontraba desarrollando actividades en la Planta Callao, toda vez que se observó a su personal laborando de forma regular, conforme se aprecia en las fotografías N<sup>os</sup> 12, 13 y 42 del Informe de Supervisión. Además, de acuerdo con la licencia de funcionamiento de la Planta Callao<sup>11</sup>, otorgada por la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua-Reynoso, se considera como fecha de inicio de actividades en la Planta Callao el 7 de febrero de 1992.
- (x) Por otro lado, en relación a lo señalado por el administrado respecto de que si bien el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI establecen que los titulares de las actividades en curso debían presentar el DAP dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo en los respectivos Protocolos de Monitoreo; hasta la fecha, dichos plazos no habrían sido establecidos; la DFSAI señaló que en la base legal de los Protocolos de Monitoreo de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas aprobado por la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM (en adelante, **Protocolos de Monitoreo aprobados por Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM**) se establece que el ejecutor del estudio (monitoreo) deberá tener conocimiento de la normativa ambiental, es decir, del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y de las normas de menor rango que pudieran expedirse, adicionalmente, se dispone que mientras no exista LMP para el sector industria manufacturera se tomaría como referencia un estándar internacional.
- (xi) Sin perjuicio de lo señalado, la primera instancia administrativa indicó que en los Protocolos de Monitoreo se establecieron las pautas para ejecutar el programa de monitoreo y mediante el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE que aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel (en adelante, **Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE**) se resolvió aprobar los LMP y establecer el plazo para iniciar el monitoreo y la presentación del respectivo DAP<sup>12</sup>. En relación a lo alegado por el administrado en relación a que el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE no le sería aplicable dado que esta norma hace referencia a las actividades de producción de papel y no a las actividades de conversión de papel que realizaría en su Planta Callao, la DFSAI reiteró que la industria manufacturera engloba a las actividades de conversión de papel, por lo que sí les es aplicable el mencionado dispositivo legal y los plazos establecidos en este.

<sup>11</sup> Título habilitante que figura entre los anexos del Informe de Supervisión.

<sup>12</sup> Según dicha norma el DAP debía presentarse en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles de concluido el monitoreo; siendo que el plazo para efectuar el monitoreo debía concretarse dentro del plazo máximo de noventa (90) días calendario desde la fecha de entrada en vigencia dicho decreto supremo,

- (xii) Sobre lo alegado por el recurrente en relación a que al ser una planta que se dedica a la conversión de papel, la generación de impactos ambientales negativos serían mínimos y no merecerían especial atención por parte de la legislación; la DFSAI señaló que los insumos que se utilizan en el proceso productivo de la Planta Callao son tintas flexo gráficas base agua, productos que tienen impacto ambiental negativo y está prohibido su ingreso al alcantarillado, siendo que el nivel de los impactos generados en el ambiente, únicamente se puede determinar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
- (xiii) Por otro lado, la primera instancia administrativa indicó que no resultaba pertinente emitir pronunciamiento sobre lo alegado por el administrado respecto de que no le sería aplicable la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**), toda vez que luego de la variación de la imputación de cargos de la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI, dicha ley no figuraba entre las normas presuntamente incumplidas con este hecho detectado.
- (xiv) Por otra parte, la DFSAI señaló que el 31 de octubre del 2013, Papelera Nacional presentó ante Produce la solicitud de evaluación y aprobación del DAP de la Planta Callao; sin embargo a la fecha de entrada en vigencia la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y, a la fecha de emisión de la resolución final, Papelera Nacional aún no contaba con el DAP aprobado. Asimismo, indicó que, de acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° 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 Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**) el administrado solo podría eximirse de responsabilidad administrativa si acreditase la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
- (xv) En esa línea, señaló que de la revisión de los medios probatorios actuados en el procedimiento, esto es: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) ITA, (iv) Licencia de Funcionamiento otorgada por la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua - Reynoso; y, (v) escritos del 23 de setiembre y 9 de diciembre del 2015, se concluía que: (a) Papelera Nacional inició actividades el 7 de febrero de 1992, (b) el 31 de octubre del 2013 solicitó la aprobación del DAP ante Produce; y, finalmente, (c) al 1 de febrero del 2014 (entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD) y a la fecha de emisión de la resolución final, el administrado realizaba actividades en la Planta Callao sin contar con un DAP aprobado previamente por la autoridad competente sin haberse acreditado la ruptura del nexo causal por dicha imputación.



- (xvi) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó que la conducta realizada por Papelera Nacional generó el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 8°, el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; por lo que correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado.

#### ***Sobre la procedencia de la imposición de medidas correctivas***

- (xvii) La primera instancia administrativa indicó que la conducta de Papelera Nacional relativa a 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 las actividades industriales en la Planta Callao, así como la ejecución de medidas y programas de protección ambiental destinados a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar sobre los mencionados riesgos; por lo que ordenó las medidas correctivas señaladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

#### ***Sobre la procedencia de la imposición de una sanción***

- (xviii) Finalmente, la DFSAI mencionó que 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 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. Adicionalmente, la instancia recurrida explicó que 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.

- (xix) En ese sentido, siendo que Papelera Nacional presentó su solicitud de aprobación del DAP ante la autoridad competente el 31 de octubre del 2013, la DFSAI consideró que el administrado demostró su intención de obtener el IGA respectivo, por otro lado, señaló que de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente no se verificó un daño real al ambiente generado por las actividades que Papelera Nacional desarrolla en la Planta Callao ni existe evidencia de que el administrado realice actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas; en consecuencia, y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, contemplado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título

Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444), concluyó que la conducta infractora realizada por Papelera Nacional no se encontraba dentro del supuesto indicado en el literal b) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que no correspondía imponerle una sanción.

8. El 6 de mayo de 2016, Papelera Nacional interpuso recurso de apelación<sup>13</sup> contra la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:
- a) La Planta Callao se encuentra operativa con anterioridad a la aprobación del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, razón por la cual conforme a lo establecido en dicho reglamento, en dicha planta se realizan "actividades en curso"<sup>14</sup>.
  - b) Las actividades realizadas en la Planta Callao estarían referidas a la conversión de papel (corte, rayado y encuadernación), así como a la fabricación de archivadores y files, tal como figura en su Certificado de Registro Industrial – Ampliación de Local N° 07-00708-C; pero no estarían relacionadas a la producción de papel. En tal sentido, los impactos ambientales negativos que se pudiesen ocasionar en dicha planta serían mínimos, pues no generaría emisiones ni efluentes que descargan a un cuerpo de agua y tampoco extraería agua del subsuelo o de algún otro cuerpo de agua (por lo que tales impactos no pueden compararse con aquellos que se pudiesen ocasionar en una planta de producción de papel).
  - c) La situación antes descrita es entendida por la legislación nacional, toda vez que el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE aprobó LMP para actividades o instalaciones industriales manufactureras de producción de papel y no para actividades conexas, como la conversión de papel realizada en la Planta Callao, tal como se desprende de los artículos 1° y 3° de la referida norma<sup>15</sup>. Por lo tanto, agregó Papelera Nacional, la norma en cuestión no le sería aplicable.

<sup>13</sup> Fojas 113 a 130.

<sup>14</sup> Al respecto Papelera Nacional refirió que la Planta Callao cuenta con Certificado de Licencia de Funcionamiento N° 0747, del 7 de febrero de 1992 por la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua Reynoso. Asimismo, cuenta con Certificado de Registro Industrial – Ampliación de Local N° 07-00708-C del 6 de mayo de 1985.

<sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE, Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 2002.**

**Artículo 1°.- Alcance.**

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

(...)

**Artículo 3.- Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales.**

Aprobar los Límites Máximos Permisibles (LMP) y Valores Referenciales aplicables por la Autoridad Competente, a las actividades industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel, en los términos y condiciones que se indican en el Anexo 1, Anexo 2 y Anexo 3, que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.



- d) Asimismo, el administrado señaló que la resolución impugnada sería nula, toda vez que vulneraría lo establecido en los artículos 1° y 3° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, al considerar que este decreto es aplicable a una planta de conversión de papel, a pesar de que dicha norma señalaría, expresamente, que solo es de aplicación a las actividades industriales manufactureras de producción de papel.
- e) El artículo 103° de la Constitución Política del Perú establece la irretroactividad de las normas<sup>16</sup>, por la cual ninguna norma tiene fuerza ni efectos retroactivos, es decir, bajo ningún contexto puede ser aplicado a situaciones pasadas. En materia ambiental, el cumplimiento de nuevas obligaciones es exigido –en algunos casos– al día siguiente de la publicación de la norma que las establece y –en otros casos que conlleven el desarrollo de acciones más complejas para el cumplimiento de dichas obligaciones– no es así, pues se permite la adecuación de las actividades en plazos prudentes *"que no impliquen de manera alguna la aplicación retroactiva encubierta de la norma, por ser contraria a la Constitución"*.
- f) Es así que en el numeral 2 del artículo 8°, el artículo 18°, la Segunda Disposición Transitoria y la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se estableció que los titulares de las actividades en curso debían presentar el DAP, que permitía su adecuación, *"dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los respectivos protocolos de monitoreo"*; sin embargo, los Protocolos de Monitoreo aprobados por la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM no habrían establecido ningún plazo para realizar monitoreos y, en tal sentido, no se habría definido un plazo máximo para presentar el DAP.
- g) Por otro lado, el administrado señaló que si bien el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE sí estableció plazos para la presentación del DAP, esta norma no le sería aplicable, toda vez que se habrían aprobado para actividades o instalaciones industriales manufactureras de producción de papel y no para actividades conexas, como la conversión de papel realizada en la Planta Callao, además de que sus actividades no generarían efluentes. No obstante lo indicado y, a pesar de que no tendría la obligación de presentar un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso, el 31 de octubre de 2013, Papelera Nacional habría presentado un DAP ante Produce, el cual a la fecha de interposición del presente recurso de apelación aún se encontraría en trámite.



<sup>16</sup>

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 103°.- Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

- h) Por otro lado, Papelera Nacional sostuvo que la resolución apelada adolecería de falta de motivación<sup>17</sup> pues no habría desvirtuado el hecho que no produciría papel en su planta y, en tal sentido, no le sería aplicable el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE y, por tanto, no se habría generado la obligación de presentar un instrumento de gestión ambiental de adecuación. Al respecto, la DFSAI se limitaría a *"razonar en innumerables ocasiones sobre algo que no está en discusión, relacionado a si las actividades de conversión de papel califican como actividades de la industria manufacturera."*
- i) En adición, señala que se declara la existencia de responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente; sin embargo, la resolución apelada obviaría justificar *"(...) a qué se refiere con la palabra 'previamente' ni relaciona este ausente análisis con el hecho de que la tipificación utilizada para sustentar la declaración de responsabilidad administrativa está orientada a 'actividades nuevas' y no a 'actividades en curso'"*; siendo que esta sustentación sería importante para motivar si el hecho imputado se encuentra debidamente tipificado por la legislación.
- j) En esa línea, precisa que no habría cometido el hecho imputado, puesto que la legislación que establece la obligación de presentar instrumentos de gestión ambiental para el sector manufactura habría sido aprobada con posterioridad al inicio de sus actividades (actividades en curso) y, en tal sentido, resultaría imposible que pudiese haber obtenido la aprobación de un instrumento de gestión ambiental "previamente" al inicio de sus actividades. Del mismo modo, la tipificación recurrida para declarar la responsabilidad administrativa (literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD no consideraría el hecho que se configura, dado que tipificaría la conducta referente a desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, no dando cabida a "actividades en curso" (sólo actividades nuevas).
- k) Finalmente señala que, toda vez que las medidas correctivas ordenadas se sustentan en la declaración de existencia de responsabilidad administrativa, razón por la cual, en caso se declare la nulidad de la misma, dichas medidas administrativas también deberían ser declaradas nulas.
9. El 22 de agosto de 2016, Papelera Nacional presentó ante el OEFA el escrito con registro N° 58205 con el fin de acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a través de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI. A través de dicho escrito adjuntó el DAP de su Planta Callao,

<sup>17</sup> Al respecto, hizo referencia a los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la Ley N° 27444 y al numeral 4 del artículo 3° de dicha norma.



aprobado mediante Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 31 de mayo de 2016<sup>18</sup>.

10. Cabe señalar que el 25 de agosto de 2016 se llevó a cabo, a solicitud de Papelera Nacional, una audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, tal como consta en el acta respectiva<sup>19</sup>.

## II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>20</sup>, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>21</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

<sup>18</sup> Fojas 169 a 479.

<sup>19</sup> Foja 155.

<sup>20</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>21</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>22</sup>.
14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>23</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD<sup>24</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del rubro papel de la industria manufacturera del sector industria desde el 20 de febrero de 2013.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>25</sup>, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>26</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

<sup>22</sup> **LEY N° 29325.**  
**Disposiciones Complementarias Finales**  
**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>23</sup> **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.  
**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>24</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 004-2013-OEFA/CD,** publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de febrero de 2013.  
**Artículo 1°.-** Determinar que a partir del 20 de febrero de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Papel de la Industria Manufacturera del Subsector Industria proveniente del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

<sup>25</sup> **LEY N° 29325.**  
**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>26</sup> **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.  
**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**  
El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.





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

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>27</sup>.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>28</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>29</sup>.
20. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>30</sup> cuyo contenido esencial lo integra el

b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

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

<sup>28</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>30</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>31</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>32</sup>.

21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>33</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>34</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>35</sup>.
22. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes

---

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

- <sup>31</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

- <sup>32</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

- <sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

- <sup>34</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

- <sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.



a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

23. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>36</sup>.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

25. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si las actividades de conversión realizadas por Papelera Nacional en la Planta Callao se encuentran bajo el ámbito de aplicación del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
  - (ii) Si Papelera Nacional tenía la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso.
  - (iii) Si la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI adolece de falta de motivación debido a que no habría desvirtuado el argumento de que Papelera Nacional no se dedica a la actividad de producción de papel.
  - (iv) Si se ha vulnerado el principio de tipicidad al aplicar el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; así como el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
  - (v) Si la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI ha sido debidamente motivada en el extremo que aplicó el principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 para establecer si correspondía imponer una sanción a Papelera Nacional como consecuencia de la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

## V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### V.1. Si las actividades de conversión realizadas por Papelera Nacional en la Planta Callao se encuentran bajo el ámbito de aplicación del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

26. En su recurso de apelación, Papelera Nacional señaló que la Planta Callao se encuentra operativa con anterioridad a la aprobación del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, razón por la cual conforme a lo establecido en dicho reglamento, en su planta se realizan "actividades en curso". Asimismo, indicó que las actividades realizadas en su unidad estarían referidas a la conversión de papel (corte, rayado y encuadernación), así como a la fabricación de archivadores y files, tal como figura en su Certificado de Registro Industrial – Ampliación de Local N° 07-00708-C; pero no estarían relacionadas a la producción de papel. En tal sentido, los impactos ambientales negativos que se pudiesen ocasionar en la Planta Callao serían mínimos, pues no generaría emisiones ni efluentes que descargan a un cuerpo de agua y tampoco extraería agua del subsuelo o de algún otro cuerpo de agua (por lo que tales impactos no podrían compararse con aquellos que se pudiesen ocasionar en una planta de producción de papel).
27. Al respecto, cabe señalar que el artículo II del Título Preliminar de la Ley N° 23407<sup>37</sup>, señala que se encuentran bajo su ámbito las actividades consideradas como industrias manufactureras en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU).
28. Teniendo en cuenta ello, debe indicarse que de las actividades descritas por el propio administrado a lo largo del presente procedimiento administrativo sancionador así como del giro de la actividad consignada en la licencia de funcionamiento de la Planta Callao otorgada por la Municipalidad Distrital de Carmen de la Legua-Reynoso (*Conversión de papel-cartones-fabricación de files-archivadores-contómetros-cuadernos libros de contabilidad y útiles de oficina*) se desprende que las actividades de Papelera Nacional en la Planta Callao se encuentran comprendidas en la Clase 1709 "Fabricación de otros artículos de papel y cartón" de la División 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" de la Sección C "Industrias manufactureras" de la CIIU<sup>38</sup>.

<sup>37</sup> LEY N° 23407, Ley General de Industrias, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 1982.  
TITULO PRELIMINAR

(...)

II. Están comprendidas en la presente Ley las actividades consideradas como industrias manufactureras en la Gran División 3 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de Todas las Actividades Económicas de las Naciones Unidas.

No están comprendidas en esta Ley las actividades de transformación primaria de productos naturales, que se regirán por las leyes que regulan la actividad extractiva que les da origen.

<sup>38</sup> Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) Revisión 4. Naciones Unidas. Nueva York, 2009. Cabe señalar que la versión original de la CIIU corresponde al año 1948; en ese sentido, la referencia al año 2009 responde a la revisión de la versión más actualizada de esta clasificación.

29. A mayor abundamiento, en el numeral 3.2 "Descripción del Proceso"<sup>39</sup> del Informe Técnico Legal N° 664-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM/DIEVAI que sustenta la Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM aprobatoria del DAP (en adelante, **Informe sustentatorio del DAP**) se detalla que las operaciones realizadas en las áreas denominadas "Plantas Absorbentes" dan como resultado **rollos de papel higiénico y papel toalla**; por otro lado, en el caso del área correspondiente a la "Planta Convertidora", las operaciones de transformación de la planta generan papeles en distintos formatos como **cartulinas, hojas, sobres manila, file**, entre otras.
30. De acuerdo con la Clase 1709: "Fabricación de otros artículos de papel y cartón" antes señalada, este rubro comprende un conjunto de actividades conforme al siguiente detalle:

**"1709 Fabricación de otros artículos de papel y cartón"**

*Esta clase comprende las siguientes actividades:*

- **fabricación de productos de papel y guata de celulosa de uso doméstico y para la higiene personal:**
  - ◆ *pañuelitos faciales*
  - ◆ *pañuelos, toallas, servilletas*
  - ◆ **papel higiénico**
  - ◆ *toallas higiénicas y tampones, pañales y forros de pañales para bebés*
  - ◆ *vasos, platos y bandejas*
- *fabricación de guata de materiales textiles y artículos de guata: toallas higiénicas, tampones, etcétera*
- *fabricación de papel para imprimir y para escribir listo para usar*
- *fabricación de papel para impresora listo para usar*
- *fabricación de papel de autocopiamiento listo para usar*
- *fabricación de papel para copiar o transferir y papel carbón listos para usar*
- *fabricación de papel engomado o adhesivo listo para usar*
- *fabricación de sobres y aerogramas*
- **fabricación de registros, libros de contabilidad, encuadernadores, álbumes y artículos de papelería similares de uso educativo o comercial**  
(...)<sup>40</sup> (Resaltado agregado)

31. De ello se advierte que los productos de la Planta Callao se encuentran dentro de la clasificación de la Clase 1709 "Fabricación de otros artículos de papel y cartón" de la División 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" de la Sección C "Industrias manufactureras" de la CIIU.
32. Asimismo, dentro de la descripción del proceso de la Planta Callao (numeral 3.2 del Informe sustentatorio del DAP), se hace referencia a la utilización de cuchillas para la realización de cortes con el fin de trabajar el papel para la producción de

<sup>39</sup> Páginas 5 a 7 del DAP.

<sup>40</sup> Página 109 de la CIIU. Sección C, Industrias manufactureras, Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIIU, Cuarta Revisión. Ver [http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm\\_4rev4s.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_4rev4s.pdf)

diversos productos<sup>41</sup>. En tal sentido, es pertinente indicar que en la descripción general de la División 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" antes referida, se indica que esta división comprende aquellos productos originados por la transformación del papel, la cual se realiza con papel y otros materiales mediante diversas técnicas de corte, incluidas actividades de revestimiento y laminado. Por lo tanto, se advierte que el proceso descrito por Papelera Nacional en su Informe sustentatorio del DAP concuerda con la descripción de los productos comprendidos en la División 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" de la Sección C "Industrias manufactureras" de la CIIU.

33. De lo señalado anteriormente y, tomando en consideración: (i) las actividades descritas por el propio administrado a lo largo del presente procedimiento administrativo sancionador; (ii) el giro de la actividad consignada en la licencia de funcionamiento de la Planta Callao (conversión de papel, cartones, fabricación de files, archivadores, contómetros, cuadernos libros de contabilidad y útiles de oficina); (iii) las actividades realizadas en la Planta Callao (operaciones que dan como resultado rollos de papel higiénico y papel; papeles en distintos formatos: cartulinas, hojas, sobres manila, file, etc.) y los procesos descritos por el administrado en su Informe sustentatorio del DAP (utilización de diversas técnicas de corte para la transformación del papel) se deduce que las actividades que realiza Papelera Nacional en la Planta Callao se encuentran comprendidas en la Clase 1709 "Fabricación de otros artículos de papel y cartón" de la División 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" de la Sección C "Industrias manufactureras" de la CIIU; por lo tanto, son actividades consideradas como industrias manufactureras que se encuentran bajo el ámbito de la Ley N° 23407.
34. Al respecto, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 1° del Título Preliminar del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>42</sup>, este reglamento desarrolla las normas contenidas, entre otras, en la Ley N° 23407; y es de aplicación a todas las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad manufacturera a nivel nacional; por lo tanto, se concluye que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-

<sup>41</sup> Es el caso de la descripción, entre otras, de la planta absorbente 1: "Cuando el tuco de cartón adquirió el volumen programado, sale de la canaleta, mediante una faja transportadora hacia la cuchilla de alineamiento donde se cortará los refiles sobrantes y se sellará el final del rollo con goma para evitar que se desarme." (página 6 del Informe sustentatorio del DAP); asimismo, en el caso de la Planta Convertidora se detalla que "La hoja iniciará el recorrido a través de balancines que dan la tensión necesaria, evitando atascamientos por arrugas en el papel, pasando a través de cuchillas circulares, las cuales cortarán las resmas según las medidas programadas para el pedido del día (página 7 del Informe sustentatorio del DAP).

<sup>42</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**  
**Artículo 1°.- Ámbito.** El presente Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera desarrolla las normas contenidas en el Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales; en el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y en sus normas modificatorias y complementarias; en la Ley N° 23407, Ley General de Industrias; en la Ley N° 26786, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades; en el Artículo 104 de la Ley N° 26842, Ley General de Salud, tratados internacionales suscritos y ratificados por el país que forman parte de la legislación nacional, y alcanza a todas las personas naturales o jurídicas del Sector Público o Privado que realicen actividad industrial manufacturera a nivel nacional.



ITINCI es de aplicación y exigible a Papelera Nacional en su calidad de titular de actividades industriales manufactureras en el rubro papel<sup>43</sup>.

35. Por otro lado, el administrado señaló que la diferencia entre los impactos ambientales negativos generados por la actividad de producción de papel y la actividad de conversión de papel, es entendida por la legislación nacional, toda vez que el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE aprobó LMP para actividades o instalaciones industriales manufactureras de producción de papel y no para actividades conexas, como la conversión de papel realizada en la Planta Callao, tal como se desprende de los artículos 1° y 3° de la referida norma<sup>44</sup>. Por lo tanto, agregó Papelera Nacional, la norma en cuestión no le sería aplicable.
36. Asimismo, Papelera Nacional señaló que la resolución impugnada sería nula, toda vez que vulneraría lo establecido en los artículos 1° y 3° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, al considerar que este decreto es aplicable a una planta de conversión de papel, a pesar de que dicha norma señalaría, expresamente, que solo es aplicable a las actividades industriales manufactureras de producción de papel.
37. Al respecto, conforme ha sido desarrollado en los considerandos anteriores, Papelera Nacional desarrolla actividades industriales manufactureras, entre las cuales se encuentran la conversión del papel, a través del corte, encuadernación y fabricación de productos como rollos de papel higiénico y papel toalla, cartulinas, hojas, sobres manila y files.
38. Debe precisarse que en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE señala lo siguiente:

<sup>43</sup> Cabe señalar que respecto de este punto la DFSAI señaló, entre otros argumentos, lo siguiente:

*"26. De acuerdo con los medios probatorios que obran en el Expediente, las actividades que desarrolla Papelera Nacional en la Planta Callao son actividades que implican la transformación física de materiales en productos nuevos. El material (materia prima) utilizado para el desarrollo de su actividad proviene de la fabricación de papel (la cual es una actividad industrial manufacturera). Papelera Nacional altera y reconstruye la materia prima a fin de lograr los productos que comercializa (p. ej. papel higiénico, cuadernos, archivadores, files, etc.)."*

*"27. Asimismo, la unidad donde Papelera Nacional realiza su actividad se denomina Planta Callao y se caracteriza por la utilización de maquinaria y equipo de manipulación de materiales que funcionan con electricidad. El producto de las actividades del administrado es un producto acabado. Todas esas características corresponden a una actividad industrial manufacturera, conforme a lo señalado en la CIU."*

<sup>44</sup> **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE, Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 2002.**

**Artículo 1°.- Alcance.**

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

(...)

**Artículo 3.- Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales.**

Aprobar los Límites Máximos Permisibles (LMP) y Valores Referenciales aplicables por la Autoridad Competente, a las actividades industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel, en los términos y condiciones que se indican en el Anexo 1, Anexo 2 y Anexo 3, que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

**"Artículo 3.- Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales.**

*Aprobar los Límites Máximos Permisibles (LMP) y Valores Referenciales aplicables por la Autoridad Competente, a las actividades industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel, en los términos y condiciones que se indican en el Anexo 1, Anexo 2 y Anexo 3, que forman parte integrante del presente Decreto Supremo".*

39. Del artículo citado se observa que los LMP aprobados por dicha norma serían aplicables a las actividades industriales manufactureras de, entre otros rubros, papel, sin excluir a determinadas actividades, en las que se incluye a la conversión de papel.
40. A mayor abundamiento, cabe señalar que los parámetros considerados en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE tales como Aceites y Grasas, SST, DBO5, DQO pueden estar presentes en los efluentes que se generarían por las actividades industriales manufactureras realizadas en la Planta Callao, razón por la cual deberían estar sujetos a control, según los LMP aprobados por dicha norma.
41. Por lo tanto, contrariamente a lo señalado por Papelera Nacional, sí le resultaría aplicable el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, por lo que corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

**V.2. Si Papelera Nacional tenía la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso**

42. Por otro lado, el administrado señaló que el artículo 103° de la Constitución Política del Perú establece la irretroactividad de las normas, por la cual ninguna norma tiene fuerza ni efectos retroactivos, es decir, bajo ningún contexto puede ser aplicado a situaciones pasadas. En materia ambiental, el cumplimiento de nuevas obligaciones es exigido –en algunos casos– al día siguiente de la publicación de la norma que las establece y –en otros casos que conlleven el desarrollo de acciones más complejas para el cumplimiento de dichas obligaciones– no es así, pues se permite la adecuación de las actividades en plazos prudentes *"que no impliquen de manera alguna la aplicación retroactiva encubierta de la norma, por ser contraria a la Constitución"*.
43. Es así que en el numeral 2 del artículo 8°, el artículo 18°, la Segunda Disposición Transitoria y la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se estableció que los titulares de las actividades en curso debían presentar el DAP, que permitía su adecuación, *"dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los respectivos protocolos de monitoreo"*; sin embargo, los Protocolos de Monitoreo aprobados por la Resolución Ministerial N° 026-2001-ITINCI/DM no habrían





establecido ningún plazo para realizar monitoreos y, en tal sentido, no se habría definido un plazo máximo para presentar el DAP<sup>45</sup>.

44. Asimismo, Papelera Nacional refirió que si bien el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE sí estableció plazos para la presentación del DAP, esta norma no le sería aplicable, toda vez que se habría aprobado para actividades o instalaciones industriales manufactureras de producción de papel y no para actividades conexas, como la conversión de papel realizada en la Planta Callao, además de que no generaría efluentes. No obstante lo indicado y, a pesar de que no tendría la obligación de presentar un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso, el 31 de octubre de 2013, Papelera Nacional habría presentado un DAP ante Produce, el cual a la fecha de interposición del presente recurso de apelación aún se encontraría en trámite.
45. Al respecto, dado que el administrado ha cuestionado la obligatoriedad de la presentación del DAP ante Produce, a continuación se desarrolla la normativa que regula dicha obligación para determinar si Papelera Nacional debía observarla y, en atención a ello, era exigible la obtención de la aprobación del DAP de su Planta Callao.
46. En tal sentido debe mencionarse que de acuerdo con el artículo 18° y la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>46</sup>, la presentación del PAMA es exigible a las empresas que tengan

<sup>45</sup> Debe señalarse que si bien en los Protocolos de Monitoreo aprobados por la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM no se estableció un plazo para la realización de los monitoreos, en dicho protocolo se señaló que el ejecutor del estudio debía tener un conocimiento cabal y actualizado de los dispositivos legales de carácter ambiental, incluyendo las normas de menor rango que se pudieran expedir a futuro para tratar en forma más precisa y profunda la problemática ambiental de los distintos rubros manufactureros; asimismo se indicó que mientras no existiese los LMP para el sector industrial manufacturero, se tomaría como referencia un estándar internacional o de nivel internacional, cuya selección deberá ser debidamente sustentada.

<sup>46</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.**  
**Artículo 18.- PAMA.-** De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.  
Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.  
**La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.**  
(Resaltado agregado)

#### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

(...)

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

(...)

#### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

(...)

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

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

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

- Los resultados del monitoreo.

actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación siendo que dicha presentación se sujetaría a los plazos y condiciones que aprobaría la autoridad competente. Asimismo, de acuerdo con la Segunda Disposición Transitoria de dicho reglamento, el plazo de presentación del DAP sería dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los respectivos Protocolos de Monitoreo. Es pertinente indicar que los Protocolos de Monitoreo aprobados por la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM fueron publicados el 28 de febrero de 2000 a fin de establecer las pautas básicas para la ejecución del monitoreo.

47. Posteriormente, el 4 de octubre de 2002, se publicó el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE que aprobó los LMP y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aplicables a las empresas (nuevas o con actividades en curso) dedicadas a las actividades industriales manufactureras de producción, entre otras, de papel<sup>47</sup>. En el artículo 7° de dicho dispositivo legal<sup>48</sup>, se estableció un plazo de noventa (90) días calendarios contados desde su entrada en vigencia para iniciar el monitoreo; asimismo se dispuso que una vez concluido este monitoreo, en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles, debía presentarse el DAP ante Produce. En ese sentido, se advierte que dicha norma reguló las formas y condiciones necesarios para la realización de monitoreos, así como la formulación de este instrumento para **las empresas industriales manufactureras en actividad de los Subsectores cemento, cerveza y papel** y, a su vez, el plazo de presentación del DAP.

---

- La identificación de los problemas y efectos de deterioro ambiental y sus probables alternativas de solución.  
El plazo de presentación del DAP será dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los respectivos Protocolos de Monitoreo.  
La Autoridad Competente evaluará el DAP en un plazo que no exceda 90 días y determinará las observaciones que pudieran presentarse, las que deben ser subsanadas en un plazo que no excederá de 30 días.  
(...)

<sup>47</sup> **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE**  
**Artículo 1°.- Alcance.**

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

<sup>48</sup> **DECRETO SUPREMO N° 003-2002-PRODUCE.**  
**Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar**

Las empresas industriales manufactureras en actividad de los Subsectores cemento, cerveza y papel, deberán presentar un Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de la Producción, para lo cual dentro del plazo de treinta (30) días útiles de publicado el presente Decreto Supremo, comunicarán a la autoridad competente el nombre de la empresa de consultoría ambiental debidamente registrada, a la que el titular de la actividad manufacturera hubiese contratado para cumplir con lo dispuesto en la presente norma.  
La referida comunicación deberá precisar la fecha de inicio del monitoreo necesario para la formulación del correspondiente DAP, documento este último que deberá ser presentado en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles de concluido el monitoreo.  
La fecha de inicio del monitoreo a que se refiere el párrafo precedente deberá concretarse dentro del plazo máximo de noventa (90) días calendario de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.  
Para el caso de las empresas pertenecientes al subsector curtiembre, el Ministerio de la Producción propondrá posteriormente las medidas preventivas, de mitigación y/o correctivas a ser implementadas a corto plazo.  
(Resaltado agregado)



48. En este punto corresponde precisar que tal como ha sido desarrollado en el acápite anterior, el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE resultaba aplicable a Papelera Nacional, razón por la cual el cumplimiento de los plazos regulados en dicha norma eran exigibles al administrado, desde el día siguiente de su publicación.
49. En efecto, debe indicarse que los artículos 103° y 109° de la Constitución Política del Perú<sup>49</sup> establecen que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; asimismo la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo III del Título Preliminar del Código Civil<sup>50</sup> indica que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución.
50. En este contexto, se concluye que la obligación de presentar el DAP era exigible, en los plazos establecidos por el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, vigente a partir del 5 de octubre de 2002, respecto de las empresas con actividades en curso dedicadas a las actividades industriales manufactureras de producción, entre otras, de papel (situación jurídica existente).
51. En tal sentido, correspondía a los titulares de la industria manufacturera, como es el caso de Papelera Nacional, realizar los monitoreos indicados en los Protocolos de Monitoreo aprobados por la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI/DM y una vez finalizado dichos monitoreos presentar el DAP ante Produce en los plazos aprobados en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.
52. No obstante, durante la Supervisión Regular del año 2013, la DS verificó que Papelera Nacional no contaba con un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso, pues el administrado recién presentó la solicitud para la aprobación de su DAP el 31 de octubre de 2013, es decir, con fecha posterior a la referida supervisión, obteniéndola, finalmente, el 31 de mayo de 2016.

<sup>49</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

**Artículo 103°.-** Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.  
La Constitución no ampara el abuso del derecho.

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

<sup>50</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 295, Código Civil,** publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.  
**Artículo III.-** La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú.

53. Por otro lado, el administrado señaló que los impactos ambientales negativos que se pudiesen generar en la Planta Callao serían mínimos, en comparación con una planta de producción de papel. Asimismo, no generaría emisiones ni efluentes descargados a un cuerpo natural de agua, tampoco extraería agua del subsuelo o de algún otro cuerpo de agua. En adición, Papelera Nacional alegó que a pesar de que no tendría la obligación de presentar un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso, el 31 de octubre de 2013 habría presentado un DAP ante Produce, el cual aún se encontraría en trámite.
54. Al respecto, debe señalarse que, contrariamente a lo alegado por el administrado, en la descripción del proceso del Informe sustentatorio del DAP de la Planta Callao se menciona que las actividades productivas desarrolladas por el administrado generan efluentes industriales y domésticos<sup>51</sup>. En relación a los efluentes industriales se indica que los mismos provienen principalmente de las áreas denominadas Planta Imprenta y cuaderno (áreas pertenecientes la Planta Callao) generados por la limpieza de las plantillas, tinteros, depósitos de barniz y por el revelado de placas en el cuarto de insolado. Estos efluentes son derivados a la red de alcantarillado público sin ningún tipo de tratamiento<sup>52</sup>. Asimismo, en el DAP se menciona que la Planta Imprenta cuenta con áreas de flexografía y offset, donde se realiza labores de impresión empleando tintas flexo gráficas y tintas offset, respectivamente<sup>53</sup>.
55. Adicionalmente, respecto de estas tintas, en el Informe de Supervisión se indicó que los insumos que se utilizan en el proceso productivo de la Planta Callao son tintas flexo gráficas base agua (Ancor Aqualex y Aquasol, Ancor Turbo Iso, Ancor Ecosoy, Ancor Pantone, Ancor plus RG, tintas offset)<sup>54</sup> e Hidroplus F-98010<sup>55</sup>. Estos productos tienen impacto ambiental negativo y está prohibido su ingreso al alcantarillado, conforme se señaló en las Hojas de Seguridad de Materiales adjuntas al Informe de Supervisión:

<sup>51</sup> Sin perjuicio de lo señalado, debe indicarse que el DAP no se limita a la medición de los LMP.

<sup>52</sup> Página 22 del Informe sustentatorio del DAP. En este punto este informe señala:

*"Efluentes industriales: Proviene principalmente de la (sic) plantas imprenta y cuaderno. Estos efluentes son generados por la limpieza de plantillas, tinteros, depósitos de barniz; y por el revelado de placas en el cuarto de insolado. Se estima un volumen de generación de 38m<sup>3</sup>/mes. El efluente industrial tienen como destino final el sistema de alcantarillado. Con respecto a este punto la empresa señala en la información presentada que no es necesario la implementación de un sistema de tratamiento, ya que cumplen con los valores admisibles de las normativas referentes(...)". (Resaltado agregado)*

<sup>53</sup> Página 35 del DAP. Capítulo 4 Descripción de la Actividad Productiva, 4.5. Proceso Productivo, 4.5.4. Planta Imprenta.

<sup>54</sup> Folio 46 (Reverso) del Informe de Supervisión, contenido en el disco compacto (CD) a foja 5.

<sup>55</sup> Folio 50 (Reverso) del Informe de Supervisión, contenido en el disco compacto (CD) a foja 5.



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

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

(...)" (Resultado agregado)

56. De lo antes mencionado se advierte que, si las tintas empleadas en la actividad productiva, como son: tintas flexo gráficas, tintas offset y tinta de imprenta Hydroplus F-98010, llegaran a ser vertidas a la red de alcantarillado como efluentes industriales, dichos efluentes podrían generar un impacto ambiental negativo, debido a que la totalidad de las aguas vertidas a la red de alcantarillado no son tratadas<sup>56</sup>.
57. Asimismo, a modo de referencia, en el Anexo N° 2 del Informe sustentatorio del DAP<sup>57</sup>- se indica que los LMP y/o Estándar de Referencia aplicables a los efluentes industriales en la estación EF-01 son los regulados por el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, de acuerdo con el siguiente detalle:

**"(...) ANEXO N° 2**

**Programa de Monitoreo Ambiental-Papelera Nacional S.A. Planta Callao**

Componente Ambiental	Estación	Descripción/ubicación	Coordenadas (UTM WGS 84)		Parámetros	Frecuencia	LMP y/o Estándar de Referencia
			Este	Norte			
(...)							
Efluentes industriales	EF-01	Frente al consultorio	272 626	8 667 870	Temperatura, Ph, Sólidos Sediment	Semestral	Límites Máximos Permisibles (D.S. N° 003-

<sup>56</sup> SEDAPAL, Plan Maestro de los Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado, Volumen II, 3.2 Diagnóstico de los sistemas de alcantarillado y PTAR, 3.2.6. Tratamiento y disposición final, 3.2.6.2 Evolución del nivel de tratamiento en SEDAPAL, página 23.  
Disponible en: [http://www.sedapal.com.pe/Contenido/gdi\\_pmo/TOMOS/Tomo%20I%20-%20Volumen%20II%20Diagnostico.PDF](http://www.sedapal.com.pe/Contenido/gdi_pmo/TOMOS/Tomo%20I%20-%20Volumen%20II%20Diagnostico.PDF)  
(última revisión: 27/08/2016)

<sup>57</sup> Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM  
(...)

**Artículo 2.-**La empresa Papelera Nacional S.A. (PANASA) se encuentra obligada a cumplir con lo establecido en el Diagnóstico Ambiental Preliminar de la planta industrial antes referida, y con cada una de las obligaciones y compromisos que se indican en las Conclusiones y en los Anexos 1, 2, 3, 4 y 5 del Informe Técnico Legal N° 664-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIEVAI; así como en la presente Resolución Directoral. (Resultado agregado)

					ables, Aceites y Grasas, SST, DBO <sub>5</sub> , d <sub>qo</sub> , Metales Totales, Cianuro, Cr <sup>+6</sup> , Sulfuros, NH <sub>4</sub> .	2002- PRODUCE para descargas al alcantarillado de las actividades de papel <sup>60</sup> .
--	--	--	--	--	--	---

58. A mayor abundamiento, en el caso de la generación de residuos sólidos en el proceso productivo se señala que en la zona de producción de la Planta Imprenta se producen residuos sólidos peligrosos como envases y baldes de tinta, barniz y aditivo, así como plantillas en desuso; por otro lado, en el área de mantenimiento se describe los residuos sólidos peligrosos correspondientes a aceites, grasas y viruta de hierro<sup>58</sup>. Asimismo, en el numeral 3.7. "Identificación y Evaluación de los Impactos" se hace referencia a la calidad de aire, a los efluentes líquidos y a los niveles de ruido.
59. En tal sentido, debido a la generación de estos impactos en la Planta Callao, debía ser presentado ante la autoridad competente el DAP para la identificación y valoración de los impactos de ambientales negativos, toda vez que los mismos requieren de un análisis cualitativo y cuantitativo, así como de una estrategia de manejo ambiental que incluya medidas preventivas, correctivas, de mitigación y compensatorias. Ello, en atención a que la evaluación de impacto ambiental tiene como fin prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de los proyectos de inversión. Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente<sup>59</sup>.
60. En efecto, es pertinente indicar que el análisis del DAP, permite a la autoridad certificadora evaluar los posibles impactos ambientales negativos que pudiesen estar generando las actividades de la industria manufacturera que se encuentran

<sup>58</sup> Página 22 del Informe sustentatorio del DAP.

<sup>59</sup> DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre 2009.

**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.

en curso; y, con ello, según la magnitud de dichos impactos, determinar la suficiencia del DAP o la necesidad de ejecutar un PAMA u otras medidas de adecuación ambiental<sup>60</sup> para que el titular de la industria manufacturera continúe desarrollando sus actividades.

61. Por lo expuesto, se concluye que Papelera Nacional tenía la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso; sin embargo, el administrado recién presentó la solicitud para la aprobación de su DAP el 31 de octubre de 2013, obteniéndola, finalmente, el 31 de mayo de 2016, lo cual generó el incumplimiento lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y la configuración 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.

**V.3. Si la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI adolece de falta de motivación debido a que no habría desvirtuado el argumento de que Papelera Nacional no se dedica a la actividad de producción de papel**

62. Papelera Nacional alegó que la resolución apelada adolecería de falta de motivación pues no habría desvirtuado el hecho que no produciría papel en su planta y, en tal sentido, no le sería aplicable el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, por lo que no se habría generado la obligación de presentar un instrumento de gestión ambiental de adecuación. Al respecto, la DFSAI se limitaría a *"razonar en innumerables ocasiones sobre algo que no está en discusión, relacionado a si las actividades de conversión de papel califican como actividades de la industria manufacturera"*.
63. Al respecto, cabe señalar que el requisito de validez de motivación de los actos administrativos se encuentra previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444<sup>61</sup>. La motivación de los actos administrativos comportan una obligación para la administración de emitir un pronunciamiento que se adecúe al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento.

<sup>60</sup> Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.

**Artículo 8.- Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)**

Las empresas que en cumplimiento de lo dispuesto en el presente Decreto Supremo y que como resultado de la evaluación de su DAP deban ejecutar un PAMA u otras medidas de adecuación ambiental, están obligadas a presentar informes semestrales al Ministerio de la Producción, dando cuenta de los monitoreos efectuados y del cumplimiento de sus obligaciones de adecuación ambiental.

El Ministerio de la Producción en función a la complejidad de los distintos casos, determinará el plazo para la formulación y presentación de los respectivos PAMA.

<sup>61</sup> Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General

**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.

64. Ahora bien, de la revisión de los argumentos contenidos en la resolución recurrida, se advierte que el análisis desarrollado consistió en evaluar en la primera cuestión controvertida si las actividades de conversión de papel realizadas en la Planta Callao del administrado calificaban como actividades de la industria manufacturera; ello, en atención a que se debía determinar si Papelera Nacional se encontraba bajo el ámbito de aplicación del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y, por ende, se le debía exigir la presentación de un DAP.
65. En ese orden de ideas, y luego del análisis respectivo, la DFSAI determinó: (i) que las actividades de conversión de papel que realiza el administrado en su Planta Callao son actividades industriales manufactureras comprendidas en el CIIU; (ii) que la Ley N° 23047 comprende a las actividades consideradas como industrias manufactureras en la Sección C de la CIIU; y, (iii) que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI desarrolla las normas contenidas en la Ley N° 23047, así como que su ámbito de aplicación alcanza a las personas jurídicas que realicen actividad industrial manufacturera a nivel nacional. Por lo expuesto, la primera instancia administrativa concluyó que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI es de aplicación y exigible a Papelera Nacional en su calidad de titular de actividades industriales manufactureras.
66. Asimismo, en el acápite denominado "Sobre los plazos para efectuar el monitoreo", en atención al argumento alegado por el administrado referido a que el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE no le sería aplicable pues se regularía las actividades industriales manufactureras de producción de papel y no las actividades conexas como la conversión, actividad que se realizaría en la Planta Callao; la instancia recurrida precisó que **la industria manufacturera engloba a las actividades de conversión**, entre las cuales se encuentran la fabricación de productos de transformación de papel que utiliza la técnica del corte, encuadernados y la fabricación de otros artículos de papelería de uso educativo o comercial (actividades realizadas por Papelera Nacional), en atención a ello, la DFSAI determinó que al administrado sí le es aplicable el mencionado dispositivo legal.
67. De lo anterior se desprende que la primera instancia "no desvirtuó" el hecho alegado por el administrado relacionado a que no produciría papel en su planta, toda vez que dentro de su análisis no era pertinente, toda vez que no afirmó que el administrado producía papel. Por el contrario, al igual que el administrado, la DFSAI consideró que Papelera Nacional realizaba actividades de conversión, las cuales también se encuentran bajo el ámbito de aplicación del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE. Sobre este punto, se señaló lo siguiente:

*"70. Al respecto, conforme lo desarrollado en el acápite IV.1 de la presente resolución, la industria manufacturera engloba a las actividades de conversión, entre las cuales se encuentran la fabricación de productos de transformación de papel que utiliza la técnica del corte, encuadernados y la fabricación de otros artículos de papelería de uso educativo o comercial, actividades que el administrado desarrolla en la planta Callao desde 1992,*





*conforme a lo manifestado en sus descargos, por lo que sí les es aplicable el mencionado dispositivo legal y los plazos establecidos en este. Del mismo modo, en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, se establece la autoridad competente aplicará los LMP y Valores Referenciales a las actividades industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel." (Resaltado agregado)*

70. En ese marco de ideas se concluye que el análisis desarrollado en la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI denota una debida motivación puesto que la DFSAI valoró cada uno de los medios probatorios y evaluó los argumentos expuestos por el administrado, desestimando los mismos al considerar que estos, en su conjunto, no desvirtuaban los hechos constatados en la Supervisión Regular del año 2013. En consecuencia, se reitera que no han existido argumentos por parte de Papelera Nacional que hayan desvirtuado la comisión de la infracción prevista en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

**V.4. Si se ha vulnerado el principio de tipicidad al aplicar el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; así como el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD**

71. En su recurso de apelación, Papelera Nacional alega que se ha declarado la responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente; sin embargo, la resolución apelada obviaría justificar "(...) a qué se refiere con la palabra 'previamente' ni relaciona este ausente análisis con el hecho de que la tipificación utilizada para sustentar la declaración de responsabilidad administrativa está orientada a 'actividades nuevas' y no a 'actividades en curso'", siendo que esta sustentación sería importante para motivar si el hecho imputado se encuentra debidamente tipificado por la legislación.

72. En esa línea, precisa que no habría cometido el hecho imputado, puesto que la legislación que establece la obligación de presentar instrumentos de gestión ambiental para el sector manufactura habría sido aprobada con posterioridad al inicio de sus actividades (actividades en curso) y, en tal sentido, resultaría imposible que pudiese haber obtenido la aprobación de un instrumento de gestión ambiental "previamente" al inicio de sus actividades. Del mismo modo, la tipificación recurrida para declarar la responsabilidad administrativa prevista en el literal a del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD no consideraría el hecho que se configura, dado que tipificaría la conducta referente a desarrollar actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, no dando cabida a "actividades en curso" (sólo actividades nuevas); a mayor abundamiento, la base legal referencial de dicha tipificación cita la Ley N° 27446 y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

73. Al respecto, debe mencionarse que, según el principio de tipicidad, las conductas que ameriten la aplicación de sanciones deben estar descritas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo en una determinada disposición legal.
74. Asimismo, el numeral 4 del artículo 230° de la referida ley consagra el principio de tipicidad, estableciendo que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. A su vez, sobre la aplicación del citado principio, la doctrina ha señalado que la norma "debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"<sup>62</sup> y, además, que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la Autoridad Administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes<sup>63</sup>. En efecto, corresponde a la dicha autoridad verificar la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose toda interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora, toda vez que ello resultaría contrario a derecho, dado que implicaría sancionar conductas que no se encuentran calificadas como ilícitas.
75. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala Especializada procederá a evaluar si al haber determinado la responsabilidad administrativa de Papelera Nacional sobre la base de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (norma tipificadora en el presente caso) se vulneró el principio de tipicidad porque no contendría una adecuada descripción de la conducta que se considera ilícita y porque la Autoridad Administrativa no habría realizado una correcta subsunción del hecho imputado en la conducta descrita en dicha disposición legal.
76. En el presente caso, la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD - norma que tipifica como infracción administrativa la conducta infractora- entró en vigencia el 1 de febrero de 2014, en cuyo literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° se establece lo siguiente<sup>64</sup>:

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

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

<sup>62</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos, *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 709.

<sup>63</sup> *Ibid.*

<sup>64</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD.  
Artículo 10°.- Vigencia

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



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

77. Como puede apreciarse, el citado dispositivo legal tipifica como infracción administrativa, el desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.
78. Ahora bien, cabe precisar que durante la Supervisión Regular del año 2013, la cual fue realizada el 21 de marzo de 2013, la DS verificó que Papelera Nacional realizaba actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna<sup>65</sup>.
79. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y en el ITA, la SDI emitió la Resolución Subdirectorial N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de agosto de 2015, notificada el 26 de agosto de 2015, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Papelera Nacional.
80. Es así que, a la fecha del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (26 de agosto de 2015), el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/ CD (norma tipificadora en el presente caso) se encontraba vigente al momento en que la SDI realizó la variación de la imputación de cargos al verificar que durante la Supervisión Regular del año 2013 el recurrente desarrollaba actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
81. Al respecto, corresponde reiterar lo indicado en el considerando 44 de la presente resolución, en relación a que de acuerdo con los artículos 103° y 109° de la Constitución Política del Perú<sup>66</sup> la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a

<sup>65</sup> Cabe mencionar que en el considerando 87 de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI se ha señalado que:

*"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 materializadas 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."*

<sup>66</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

**Artículo 103°.-** Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.  
La Constitución no ampara el abuso del derecho.

las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; asimismo la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

82. En este contexto, en el presente caso, se concluye la norma tipificadora, vale decir el literal a del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD), que tipifica como infracción el desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente indicando las consecuencias jurídicas que dicho incumplimiento generaría, se encontraba vigente al momento del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que fue aplicada a las consecuencias de la situación jurídica existente (no contar con instrumento de gestión ambiental), razón por la cual corresponde desestimar lo sostenido por el administrado en el presente extremo de su recurso de apelación.
83. Tal como se desarrolló en el considerando 74 de la presente resolución, el principio de tipicidad recogido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444 establece, entre otros, dos exigencias: la primera, que la norma describa específica y taxativamente la conducta que configura la infracción; y la segunda, que la Autoridad Administrativa verifique la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción cuya comisión se imputa al administrado.
84. Respecto a la primera exigencia, referida a la descripción específica y taxativa de la conducta que configura la infracción, cabe reiterar que el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD señala lo siguiente:

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

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

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

85. Es importante resaltar que el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD antes citado, contiene una descripción clara y precisa la conducta que configura la infracción y una atribución de la sanción que le corresponde a la misma (mandato de tipificación

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

directa)<sup>67</sup>, por ello esta Sala Especializada considera que en el presente caso se cumple la primera exigencia bajo análisis derivada del principio de tipicidad.

86. Con relación a la segunda exigencia, vinculada a que la Autoridad Administrativa verifique la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción cuya comisión se imputa al administrado, resulta pertinente mencionar que la primera instancia consideró que durante la Supervisión Regular del año 2013 la DS verificó que Papelera Nacional desarrollaba actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, lo cual además fue reconocido por el administrado en sus descargos del 23 de setiembre de 2015 al informar haber presentado un Diagnóstico Ambiental Preliminar ante Produce el 31 de octubre de 2013, esto es, con fecha posterior a supervisión realizada el 21 de marzo de 2013.
87. Por ello, contrariamente a lo señalado por Papelera Nacional, cuando en la imputación se hace referencia a que el administrado había realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado "previamente" por la autoridad competente, debe entenderse que no debía desarrollar actividades sin contar con una certificación ambiental aprobada por Produce antes de continuar con su actividades en curso, siendo que la SDI no determinó que sus actividades fueran "nuevas".
88. Asimismo, esta Sala concuerda con lo señalado en el considerando 87 de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI<sup>68</sup>, donde se precisa que 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.
89. En tal sentido, esta Sala Especializada considera que en el presente caso se cumple además la segunda exigencia bajo análisis derivada del principio de tipicidad, pues los hechos verificados por la DS se adecúan a la descripción típica de la infracción contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
90. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador se consideró como dispositivo legal sobre la cual se basa la obligatoriedad de Papelera Nacional de contar con un instrumento de

<sup>67</sup> Al respecto, la doctrina señala lo siguiente: "En definitiva y resumiendo: 1. \* El mandato de tipificación (en sentido amplio) se manifiesta en dos planos sucesivos, imponiendo que la norma describa primero la infracción (tipificación en sentido estricto) y que luego le atribuya una sanción. 2. \* Para cumplir este doble mandato de forma individualizada, directa y completa, la norma tiene que comprender los siguientes elementos: una descripción concreta de la infracción y una atribución de la sanción, también concreta que le corresponde (...)".

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

<sup>68</sup> Ver nota al pie 65.

gestión ambiental (normas sustantivas), al numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, puesto que Papelera Nacional inició actividades antes de la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, por lo que las obligaciones aplicables a sus actividades eran las vinculadas a actividades en curso, tales como lo prevén las disposiciones señaladas. Así, Papelera Nacional tenía la obligación de adecuar sus actividades en curso a través de un PAMA, conducta que ha sido debidamente imputada en la resolución de inicio del presente procedimiento.

91. Por lo expuesto, se concluye que no se ha vulnerado el principio de tipicidad al imputar a Papelera Nacional el incumplimiento del numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, lo cual configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
92. En consecuencia, esta Sala Especializada considera que corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Papelera Nacional por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

#### Sobre la imposición de las medidas correctivas

93. Sobre el particular, cabe indicar que de la revisión del considerando 99 de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, se advierte que la Autoridad Decisora decidió imponer medidas correctivas respecto de la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, conforme el siguiente detalle:

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

Conducta infractora	Medidas correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Papelera Nacional S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación de la Diagnostico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de Octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a esta Dirección un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las Actividades de la Industria Manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones



		<i>ambientales del administrado, así como por el representante legal.</i>
	<i>Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</i>	<i>A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal" (Resaltado agregado).</i>

94. De lo expuesto se verifica que si bien la Autoridad Decisora impuso a Papelera Nacional la obligación de informar a la DFSAI sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de sus residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones y, a su vez, precisó la forma y plazo para acreditar el cumplimiento de esta obligación, la referida autoridad omitió precisar la forma y plazo para acreditar el cumplimiento de dicha obligación respecto de los efluentes industriales.

95. En atención a lo indicado, corresponde modificar la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que ordenó a Papelera Nacional las medidas correctivas respecto de la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, precisando la forma y plazo para acreditar las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones, en los siguientes términos:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Papelera Nacional S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Informar a la DFSAI sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación de la Diagnostico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las Actividades de la Industria Manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. El informe deberá ser firmado por el personal

		a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.
	<p>Informar a la DFSAI sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</p>	<p>A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la Planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p> <p>A la primera semana del mes de diciembre del 2016, conforme a la frecuencia para la presentación de los Informes de Monitoreo Ambiental establecida en su DAP, deberá remitir a la DFSAI un informe de los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades.</p> <p>Los informes deberán ser firmados por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>

96. Cabe indicar que teniendo en cuenta que a la fecha Papelera Nacional cuenta con un DAP aprobado, a efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la obligación en cuestión, se ha tomado como referencia la frecuencia para la presentación de los Informes de Monitoreo Ambiental establecida en su DAP.
97. Por otro lado, esta Sala Especializada considera necesario señalar que las medidas correctivas ordenadas a Papelera Nacional en el presente procedimiento administrativo sancionador fueron formuladas considerando el periodo de tiempo en que Papelera Nacional estuvo realizando actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente (conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución); sin embargo, este Órgano Colegiado advierte que la imposición de dichas medidas administrativas es independiente del análisis respecto de si, en el presente caso, correspondía aplicar una sanción a Papelera Nacional, lo que será abordado en la siguiente cuestión controvertida.





**V.5. Si la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI ha sido debidamente motivada en el extremo que aplicó el principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 para establecer si correspondía imponer una sanción a Papelera Nacional como consecuencia de la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución**

98. En la medida que Papelera Nacional ha cuestionado la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la cual configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, cuya consecuencia jurídica es la imposición de una multa, este Órgano Colegiado considera necesario evaluar la motivación de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI sobre dicho aspecto, a efectos de verificar si se ha aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>69</sup>, teniendo en cuenta su condición de garante, en el marco de la justicia ambiental administrativa, del cumplimiento de los principios de legalidad y del debido procedimiento por parte de la Autoridad Decisora<sup>70</sup>.

<sup>69</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

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

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

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

<sup>70</sup> Cabe precisar que lo señalado en el presente considerando tiene sustento, conforme con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD:

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

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

(...)

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

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

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

99. Cabe señalar que el análisis que se desarrolla a continuación se realiza sobre la base de los lineamientos establecidos en las Resoluciones N° 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de marzo de 2016 y N° 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de agosto de 2016<sup>71</sup>, recaídas en el Expediente N° 069-2015-OEFA/DFSAI/PAS y en el Expediente N° 399-2015-OEFA/DFSAI/PAS. Ello, en atención a que en dichos casos se evaluó la aplicación del principio de razonabilidad para determinar la imposición de una sanción como consecuencia de la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa.
100. Al respecto, debe señalarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19<sup>72</sup> que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, se estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y, si la autoridad administrativa declarase la existencia de una infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

---

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

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

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

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

<sup>71</sup> Ver: [http://www.oefa.gob.pe/?wpfb\\_dl=17639](http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=17639). Cabe señalar que esta Sala Especializada expidió la Resolución N° 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de agosto de 2016 que evaluó en términos similares un pronunciamiento de la primera instancia.

<sup>72</sup> LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)



101. No obstante el régimen excepcional establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, el referido dispositivo legal contempló –del mismo modo– en sus literales a), b) y c) determinados supuestos (de excepción)<sup>73</sup>, tales como:
- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas.
  - 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.
102. En ese sentido, y tomando en cuenta los supuestos (de excepción) contemplados en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, **en caso se presente alguno de los supuestos contemplados en dichos literales, la autoridad administrativa no iniciará un procedimiento administrativo sancionador excepcional; sino que se impondrá la multa que corresponda, sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar,** ello en caso verifique la comisión de una infracción mediante la tramitación de un procedimiento administrativo sancionador (no excepcional).
103. De otro lado, con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del régimen contemplado en el artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

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

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

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

<sup>73</sup>

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

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

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

104. Conforme se desprende de la disposición citada, **en caso la autoridad administrativa verifique en un procedimiento sancionador que la conducta infractora se encuadre en uno de los supuestos (de excepción) establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, corresponderá que dicho órgano imponga una multa**, la misma que será aplicada sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, asimismo, de resultar pertinente, dicte medidas correctivas.
105. Sobre la base del marco normativo expuesto, la DFSAI en el acápite IV.5. de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, luego de declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Nacional por haber incumplido las obligaciones previstas en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, lo cual configuró la infracción tipificada el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, consideró que debería evaluarse si correspondía aplicar una sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador.
106. Para tales efectos, la DFSAI a efectos de establecer un marco general para su análisis posterior, hizo referencia a lo siguiente:

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

109. En los procedimientos sancionadores se pueden reconocer, al menos, tres fases: (i) la identificación de si el hecho imputado se encuentra tipificado como una infracción en el ordenamiento jurídico; (ii) la determinación de si se cometió el hecho imputado a partir del acervo probatorio incorporado al procedimiento; y, si fuera el caso, (iii) cuál será la medida que se le



impondrá al infractor<sup>74</sup>.

110. Con relación a la determinación de la sanción a imponer, a nivel penal y de modo general, ello se encuentra regulado entre los Artículos 45° y 51° del Código Penal. En esas normas se establecen una serie de criterios y pautas para determinar la sanción a imponer a una persona que ha quedado acreditado ha cometido los hechos que se le imputaron. Según el Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116, en la fase de determinación de la pena se establecerá "la calidad e intensidad de las consecuencias jurídicas que corresponden aplicar al autor o partícipe de la infracción cometida (individualización de la pena)"<sup>75</sup>.

111. A nivel jurisprudencial, en la Casación 73-2011-Puno, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República señaló que la actividad de determinación de la pena a imponer es una actividad intrínsecamente judicial (o de la autoridad que resuelve el caso) que dependerá del contenido concreto del injusto, la culpabilidad y punibilidad de un determinado hecho, lo cual determinará la necesidad y el quantum de la pena que se merece el infractor<sup>76</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<sup>77</sup>:  
(...)

112. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la LPAG<sup>78</sup> establece que las decisiones de

<sup>74</sup> Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.

<sup>75</sup> Ibídem.

<sup>76</sup> Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la Casación.

<sup>77</sup> Al respecto, la DFSAI citó los siguientes extractos de la Casación 73-2011-Puno:

**"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>77</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 (...)."

<sup>78</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
Título Preliminar  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

**"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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

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

114. Este conjunto de normas establece una serie de factores que se deben tener en cuenta al momento de determinar cuál es la medida a imponer (aspecto cualitativo) y qué tan gravosa será esa medida (aspecto cuantitativo). Estos factores deben tenerse en cuenta en el caso concreto. La imposición de una sanción no es una actividad que se pueda realizar de manera abstracta sino que depende del caso concreto: de qué medida se merece imponer al infractor. Para ello, resulta esencial tener en consideración el principio de proporcionalidad recogido por el Tribunal Constitucional<sup>79</sup>:

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.

(...)"

<sup>79</sup>

Con relación a ello, la DFSAI citó el siguiente extracto de la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC:

"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



(...)

115. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la razonabilidad comporta una adecuada relación lógica y axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado; es decir, que el acto de la Administración debe acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél (...).
116. Por su parte, la doctrina señala que para acatar el principio de razonabilidad, una disposición de gravamen debe cumplir con mantener la proporción entre los medios y fines. Ello quiere decir que al decidir el tipo de gravamen a emitir, la autoridad debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.<sup>80</sup>
117. En efecto, las sanciones o castigos deben ser medidas excepcionales a utilizar en el Derecho. Son medidas de ultima ratio que deben ser utilizadas cuando no existan otras medidas que permitan que el particular sea consciente y responsable por la conducta dañina realizada<sup>81</sup>.
118. Es a partir de lo dispuesto en la normativa penal y administrativa, así como en la jurisprudencia constitucional y judicial, que esta autoridad administrativa tratará de elaborar una serie de criterios que doten de razonabilidad la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, esto es, que se afecten las esferas jurídicas protegidas de los particulares cuando sea estrictamente necesario con el único fin

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>80</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."

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

<sup>81</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.

**de tutelar el derecho a un ambiente sano y equilibrado.** En efecto, las normas se interpretan y aplican en consonancia con los valores del orden constitucional que rigen las instituciones aplicables al caso.

119. En función de los criterios expuestos, se pueden tener en cuenta los siguientes escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada:

- a) Cuando el particular realiza una actividad sin instrumento de gestión ambiental alguno y no muestra ningún interés en obtener la certificación ambiental o, en general, cumplir con la normativa que regula su actividad. Asimismo, se tendrá en cuenta si puso en riesgo o lesionó el bien jurídico al ambiente.

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

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

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

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

120. Los escenarios mencionados y factores respecto de cómo llevaba adelante su actividad económica el particular deben ser tomados en cuenta para que la medida a imponer esté en directa proporcionalidad a la falta cometida por el particular y a las razones de por qué no cumplió con una determinada norma. Cabe recordar que toda medida a imponer a un





*particular implica ya una intervención o afectación de los derechos de los particulares, razón por la cual esa intervención no debe ir más allá de lo que sea necesario y de acuerdo a las circunstancias que rodearon el incumplimiento por parte del particular.*

107. Sobre el particular, en relación a la sustentación de la DFSAI descrita en el considerando precedente, esta Sala Especializada considera necesario precisar que la aplicación del principio de razonabilidad, contemplado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al imponer sanciones la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido.
108. A su vez, dicho principio orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho. En este sentido, esta Sala Especializada considera que si la legislación vigente establece que la comisión de una infracción tiene como consecuencia jurídica la imposición de una sanción en virtud a la responsabilidad objetiva inherente al incumplimiento de obligación de carácter ambiental (específicamente, los supuestos de excepción regulados en el artículo 19° de la Ley N° 30230), la sanción debería ser establecida teniendo en cuenta la norma que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones, y, de ser el caso, los criterios de graduación contemplados en el artículo 230° de la Ley N° 27444 en lo que corresponda, en aplicación del principio de razonabilidad, esto último atendiendo a lo previsto en el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD.
109. En ese sentido, esta Sala Especializada discrepa de lo señalado por la DFSAI al establecer que la comisión de una infracción que tiene como consecuencia jurídica la imposición de una sanción, en determinados escenarios: (i) cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión ambiental pero inició los trámites para obtener la certificación ambiental, considerando que la forma como el particular llevó adelante su actividad no puso en riesgo o lesionó el bien jurídico al ambiente; y (ii) cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión pero lo obtuvo antes, durante o después de la fiscalización ambiental respectiva, considerando que el particular ha buscado rectificar su actuación y no ha puesto en riesgo el bien jurídico constituido por el ambiente, no resulta sancionable, en aplicación del principio de razonabilidad.
110. Sin perjuicio de lo expuesto, se debe agregar que el principio en cuestión debe ser aplicado conforme con la exigencia de la debida motivación de los actos administrativos, el cual rige el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa, de acuerdo con lo establecido en los artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444.
111. Al respecto, cabe precisar que la discrecionalidad administrativa en materia sancionadora ambiental también se encuentra delimitada bajo los alcances establecidos en las propias normas sectoriales, tales como el artículo 18° de la

Ley N° 29325, donde se indica que los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de las normas ambientales así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA, entre otros<sup>82</sup> y por lo consagrado en el numeral 4.3 del artículo 4° del Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, sobre la aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, exonerándose el administrado de responsabilidad sólo si logra acreditar la ruptura del nexo causal<sup>83</sup>.

112. Con relación a la debida motivación, debe indicarse que, conforme con lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se establecen dos principios jurídicos relacionados con dicha exigencia, estos son, el principio de debido procedimiento y el de verdad material, respectivamente<sup>84</sup>. Respecto al principio del debido procedimiento, se establece la

<sup>82</sup> LEY N° 29325.

**Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva**

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

<sup>83</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OS-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

**Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor**

(...)

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

(...).

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

<sup>84</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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

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

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

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

(...)



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

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

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

*a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.*

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

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

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

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

*e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se*

garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho; asimismo, sobre el principio de verdad material, se dispone que los hechos que sustenten las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente<sup>85</sup>.

113. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos (debidamente probados)<sup>86</sup> y las razones jurídicas y normativas correspondientes.
114. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos precedentes respecto de la aplicación del principio de razonabilidad, este Órgano Colegiado considera que los escenarios planteados por la primera instancia

---

*produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.*

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

<sup>85</sup>

**LEY N° 27444.**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

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

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

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

<sup>86</sup>

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



administrativa en los cuales la comisión de una conducta infractora vinculada a realizar una actividad sin instrumento de gestión ambiental alguno, no resulta sancionable, no se justifican en una correcta aplicación de dicho principio.

115. Ahora bien, sobre la base de los escenarios antes señalados, la DFSAI señaló lo siguiente:

Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

121. *La conducta prevista en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 señala que las actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas, configuran un supuesto de excepción para no aplicar las reglas previstas en el régimen excepcional establecido en la Ley N° 30230, correspondiendo luego de determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer una sanción sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, de corresponder, dictar medidas correctivas<sup>87</sup>.*
122. *La finalidad del Artículo 19° de la Ley N° 30230 es corregir la conducta infractora a través del dictado de medidas correctivas y sólo, excepcionalmente, la Autoridad Decisora impondrá una sanción pecuniaria según la gravedad del caso en concreto.*
123. *El supuesto de excepción previsto en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, específicamente el referido a la realización de actividades sin contar la certificación ambiental, sólo puede ser aplicado en aquellos casos en los que el titular de la actividad nunca obtuvo la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades a pesar de encontrarse en la posibilidad de hacerlo. La obtención tardía de la certificación ambiental del proyecto significaría el inicio de la realización de las acciones destinadas a la corrección de la conducta infractora, que es lo que se busca lograr con el dictado de medidas correctivas y, en ultima ratio, con la imposición de sanciones, tal como se ha indicado en los escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada en el párrafo.*
124. *Adicionalmente, se deben considerar determinados criterios para la*

<sup>87</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.

(...).

*aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley 30230, tales como la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros.*

125. *Papelera Nacional inició sus actividades el 7 de febrero de 1992 en virtud de la Licencia de Funcionamiento otorgada por la Municipalidad Distrital de Carmen de La Legua - Reynoso, a la fecha de la supervisión regular del 21 de marzo del 2013 no contaba con instrumento de gestión ambiental y su solicitud de aprobación del DAP ante la autoridad competente del 31 de octubre del 2013 se encuentra en trámite.*
126. *En ese sentido, Papelera Nacional estaría demostrando su intención de obtener el DAP respectivo, puesto que ha quedado acreditado que ha realizado el seguimiento a su trámite de evaluación y aprobación del mismo; además, se le han ordenado ciertas medidas correctivas donde informe en qué estado se encuentra la aprobación del DAP. Asimismo, se le está pidiendo que informe qué medidas está tomando para evitar que su actividad ocasione un daño al ambiente. Estas medidas serán objeto de estricta supervisión por la autoridad a efectos de determinar si efectivamente esta empresa muestra su interés de adecuar su actividad dentro del respeto a la legislación ambiental; ante cuyo incumplimiento se le impondrá una sanción y se le dictará una medida correctiva que establezca el cese inmediato de sus actividades.*
127. *Por otro lado, de la revisión de los medios probatorios que obran en el Expediente no se ha verificado un daño real al ambiente generado por las actividades que Papelera Nacional desarrolla en la Planta Callao sin contar con la certificación ambiental correspondiente. Asimismo, no existe evidencia de que Papelera Nacional realice actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.*
128. *En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por Papelera Nacional no se encuentra dentro del supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que no corresponde imponerle una sanción.*

- 
- 
116. Sobre el particular, esta Sala Especializada nota que la conclusión arribada por la primera instancia administrativa se desprende de la identificación del caso concreto en uno de los escenarios planteados por la DFSAI (los cuales han sido discutidos por este Órgano Colegiado en los considerandos precedentes), razón por la cual la misma resulta cuestionable.
  117. En efecto, según la Autoridad Decisora, el supuesto (de excepción) establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230 referido a realizar actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental, solo puede ser aplicado (y por ende, solo resultarían sancionables las conductas infractoras vinculadas a realizar actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental) 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; sin embargo, ello no se desprende de dicha disposición, ni de ejercicio interpretativo previo por parte de la DFSAI que le permita llegar a una correcta proposición en los términos descritos.

118. Asimismo, el planteamiento de la DFSAI referido a que adicionalmente debe considerarse determinados criterios para la aplicación de 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, tampoco pueden deducirse de la norma en cuestión, ni de otras normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico.
119. Sin perjuicio de ello, debe mencionarse que el realizar actividades sin contar con certificación ambiental, es decir, sin una identificación de los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de las actividades industriales que permitan determinar la medidas de manejo ambiental adecuadas para controlar dichos impactos, impide –tal como ha sido mencionado por la primera instancia administrativa en el considerando 57 de la resolución apelada– una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales generados por la actividad realizada, poniendo en riesgo a la flora y fauna. En ese sentido, al momento de esbozar los escenarios antes referidos, la DFSAI señaló que para efectos de determinar la imposición de una sanción debería tenerse en cuenta si el administrado puso en riesgo o lesionó el bien jurídico protegido (el ambiente), siendo que *"(...) si la respuesta a este último punto es negativa, entonces se le podría no sancionar"*.
120. Pese a ello, al aplicar dicho criterio al caso en concreto, la primera instancia administrativa solo tuvo en cuenta la inexistencia de un daño real al ambiente mas no hizo alusión a un daño potencial al mismo; a pesar de haber mencionado anteriormente que este este tipo de daño también debía ser tomado en cuenta para efectos de determinar una sanción, en ese sentido, la conclusión arribada por la primera instancia administrativa en este punto también carece de coherencia, más aun cuando, tal como se fluye del considerando 87 de la resolución apelada<sup>88</sup>, realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente genera un daño potencial a la flora y fauna.
121. Partiendo de todo lo expuesto, esta Sala Especializada advierte que, la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que determinó que en el presente caso no correspondía aplicar una sanción, la DFSAI no realizó una adecuada aplicación del principio de razonabilidad, en la medida que los aspectos considerados para determinar la aplicación del supuesto de excepción establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, tanto el que le sirve como marco general previo como aquellos que la primera instancia califica como criterios no tienen sustento en la norma indicada y tampoco responden a la

<sup>88</sup> Ver nota al pie 65.

normativa ambiental que conforma nuestro ordenamiento jurídico<sup>89</sup>, menos aún se sustentan en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas sobre la base de la cual se determinó la responsabilidad administrativa del administrado.

122. En este punto, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
123. En consecuencia, y tal como ha sido expuesto, la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016 fue emitida vulnerando las exigencias que rigen la debida motivación, previstas en los numerales 1.2. y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, así como en los artículos 3° y 6° de la referida ley; incurriéndose por ello en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>90</sup>.
124. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Papelera Nacional una sanción por la comisión de la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento de la determinación de la aplicación del supuesto de excepción establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, y de las consecuencias jurídicas correspondientes a ello, debiéndose devolver los actuados a la DFSAI<sup>91</sup>.

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

<sup>89</sup> En este punto es importante precisar que las exigencias establecidas en nuestro marco jurídico en relación a la debida motivación han sido analizadas en los considerandos 56 a 58 de la presente resolución.

<sup>90</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 10°.- Causales de nulidad**  
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:  
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...).

<sup>91</sup> Cabe indicar que, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en su calidad de órgano revisor de última instancia administrativa, tiene el deber de velar por el cumplimiento del principio de legalidad, el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.





**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Papelera Nacional S.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- MODIFICAR** la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que ordenó a Papelera Nacional S.A. las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; las cuales quedan fijadas en los siguientes términos:

Conducta Infractora	Medidas correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
<p>Papelera Nacional S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.</p>	<p>Informar a la DFSAI sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación de la Diagnostico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.</p>	<p>A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las Actividades de la Industria Manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>
	<p>Informar a la DFSAI sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</p>	<p>A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la Planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.  A la primera semana del mes de diciembre del 2016, conforme a la frecuencia para la presentación de los Informes de Monitoreo Ambiental establecida en su DAP, deberá remitir a la DFSAI un informe de los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades.  Los informes deberán ser firmados por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>

*Handwritten signatures and initials in blue ink.*

**TERCERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Papelera Nacional S.A. una sanción por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; en consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

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

Regístrese y comuníquese.




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

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental