



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° 036-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 360-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : CURTIDURÍA EL PORVENIR S.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : CURTIEMBRE
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 440-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiduría El Porvenir 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 para el Desarrollo de las Actividades 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.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que ordenó a Curtiduría El Porvenir S.A. las medidas correctivas correspondientes a la conducta infractora descrita en el párrafo anterior.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiduría El Porvenir S.A. una sanción por la conducta infractora antes mencionada, al no encontrarse debidamente motivado".

Lima, 21 de setiembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Curtiduría El Porvenir S.A.¹ (en adelante, **Curtiduría El Porvenir**) opera una planta industrial de procesamiento de cuero ubicada en el Jirón Conchucos N° 637, distrito del Cercado de Lima, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Conchucos**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100042763.

2. El 16 de abril de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en la Planta Conchucos, (en adelante, **Supervisión Regular del 2014**). Los hallazgos detectados durante dicha supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 16 de abril de 2014 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe N° 0046-2014-OEFA/DS-IND del 16 de junio de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**)². Asimismo, mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 382-2014/OEFA-DS (en adelante, **ITA**)³, la DS concluyó que Curtiduría El Porvenir incurrió en presuntos incumplimientos de 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° 522-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 31 de agosto de 2015, notificada el 8 de setiembre de 2015⁵, variada mediante la Resolución Subdirectoral N° 598-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 4 de noviembre de 2015⁶, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Curtiduría El Porvenir.

² Dicho informe se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 9.

³ Fojas 1 a 9.

⁴ Fojas 10 a 14. Mediante el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 522-2015-OEFA/DFSAI/SDI se realizó la siguiente imputación de cargos:

Hecho imputado	Norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
Curtiduría El Porvenir S.A. habría iniciado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> - Numeral 1 del artículo 10° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. - Literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. 	Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Multa (175 UIT)

⁵ Foja 17.

⁶ Dicha resolución fue notificada a Curtiduría El Porvenir el 10 de noviembre de 2015 (Foja 49).



4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁷, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, DFSAI) emitió la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016⁸, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiduría El Porvenir⁹, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Conducta infractora por la que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiduría El Porvenir en la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
1	Curtiduría El Porvenir S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	- Numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI ¹⁰ (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI).

⁷ Presentados mediante escritos con registro N° 51607 del 6 de octubre de 2015 (fojas 24 a 42) y N° 61309 del 25 de noviembre de 2015 (fojas 56 a 70).

⁸ Fojas 125 a 141. Dicha resolución fue notificada a Curtiduría El Porvenir el 15 de abril de 2016.

⁹ 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.

¹⁰ **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

	- 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 ¹¹ (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).
--	---

Fuente: Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

5. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, la DFSAI ordenó a Curtiduría El Porvenir las siguientes medidas correctivas:

Cuadro N° 2: Medidas correctivas ordenadas por la DFSAI a Curtiduría El Porvenir en la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Curtiduría El Porvenir 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 del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Conchucos presentado el 23 de julio del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.	A los sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la resolución apelada, remitir a la DFSAI un informe detallando el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo mencionado que precise las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento y que evidencien el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y

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.

¹¹ 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.

(...).





		certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.
	Informar a la DFSAI sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Conchucos para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.	A los sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la resolución apelada, remitir a la DFSAI un informe sobre el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. Adjuntar al informe los medios probatorios (fotografías y videos con fecha y coordenadas UTM). 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 los resultados del monitoreo de los efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones, con una frecuencia trimestral.	A los treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de haber efectuado el monitoreo de los efluentes residuales deberá remitir a la DFSAI un informe sobre los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades que descarguen sobre cuerpos de aguas superficiales, monitoreos que deberán ser realizados con una frecuencia trimestral respecto de los parámetros establecidos en el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para aguas superficiales de las actividades de curtiembre en curso, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO ₅ y DQO). El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.

Fuente: Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

6. Igualmente, en la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, la DFSAI declaró que en aplicación del principio de razonabilidad, no correspondía imponer a Curtiduría El Porvenir una sanción por la comisión de la infracción señalada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
7. La Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre si Curtiduría El Porvenir desarrolló actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente

- 
- 
- (i) La DFSAI señaló que tal como se desprende del numeral 2 del artículo 8°, el artículo 18° y la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, los titulares de la industria manufacturera con actividades en curso a la fecha de su entrada en vigencia tenían la obligación de presentar ante la autoridad competente la solicitud de aprobación de su Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, **DAP**) y, posteriormente, de ser el caso, su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**).
- (ii) En tal sentido, la primera instancia administrativa señaló que durante la Supervisión Regular del 2014 la DS requirió al administrado la presentación de la copia del documento que aprobó su instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**); sin embargo el recurrente solo presentó la copia del cargo de solicitud de aprobación de su DAP presentada ante Produce e indicó que el mismo se encontraba en trámite, por lo que se le otorgó un plazo adicional de cinco (5) días hábiles para su entrega. En el plazo indicado, el administrado remitió copia del recibo por concepto de pago por evaluación de DAP de fecha 23 de julio del 2013.
- (iii) Asimismo, durante la Supervisión Regular del 2014 se verificó que Curtiduría El Porvenir se encontraba desarrollando actividades en la Planta Conchucos, toda vez que se observó a su personal laborando de forma regular, conforme se aprecia en la fotografía N° 2 del Informe de Supervisión. Por otro lado, entre los actuados del expediente obra la Ficha de Consulta RUC de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT (en adelante, **SUNAT**) en la cual se indica como fecha de inicio de actividades el 24 de noviembre de 1947. Por lo expuesto, la DS concluyó que el administrado desarrollaba actividades sin contar con un IGA.
- (iv) Respecto de lo alegado por el administrado en relación a que la Planta Conchucos se encontraba operando desde el 24 de noviembre de 1947 cuando entraron en vigencia las normas ambientales, por lo que las mismas no le serían aplicables toda vez que ya se encontraba en actividad; la DFSAI indicó que de acuerdo con el artículo 103° de la Constitución Política, la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes; siendo que en el presente caso, la conducta infractora consistente en desarrollar actividades sin contar con el IGA aprobado por la autoridad competente califica como una infracción continuada, lo que implica que es una conducta que no ha cesado en el tiempo, por lo que corresponde aplicar las normas ambientales vigentes al momento de realizar la conducta infractora, entre ellas el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, reglamento que entró en vigencia al momento en que la Curtiduría El Porvenir mantenía la conducta infractora en la Planta Conchucos.
- (v) Así, corresponde al titular de la actividad adecuarse a las nuevas disposiciones jurídicas establecidas por las entidades competentes a fin de



proteger y tutelar determinado bien jurídico, en este caso, el ambiente. El nuevo marco legal aprobado tiene por finalidad regular las actividades de los agentes que realicen actividades manufactureras a un determinado estándar que asegure la protección del ambiente, sus componentes y la salud y vida de las personas. Dichas reglas y regímenes están sujetos al cambio y a la mejora continua, lo que implica que el titular de la actividad deberá ajustarse a los nuevos estándares aprobados, los cuales entran en vigencia a partir de su publicación en el diario oficial.

- (vi) En relación a lo alegado por el administrado respecto de que la Planta Conchucos se encontraba operando desde el 24 de noviembre de 1947 cuando entró en vigencia el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**) promulgada el 20 de abril del 2001; la primera instancia administrativa indicó que mediante Resolución Subdirectoral N° 598-2015-OEFA/DFSAI/SDI la SDI varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 522-2015-OEFA/DFSAI/SDI y entre las normas presuntamente incumplidas con este hecho detectado no se encuentra imputada la presunta vulneración al artículo 3° de la Ley N° 27446, por lo que no resultaba pertinente emitir pronunciamiento sobre lo alegado por el administrado en este extremo.
- (vii) Por otro lado, respecto de lo señalado por Curtiduría El Porvenir en relación a que cuando se notificó el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (8 de setiembre del 2015) ya se encontraba en vigencia el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**) que en su Cuarta Disposición Complementaria Final otorga un plazo de tres (3) años para la obtención del DAP o PAMA, obligación que cumplió el 23 de julio de 2013, al presentar la solicitud de aprobación de su DAP ante Produce; la DFSAI señaló que la Primera Disposición Complementaria Transitoria de dicho reglamento precisa 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, es decir, en el presente caso corresponde aplicar el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, pues la empresa ya había presentado su solicitud de evaluación y aprobación del DAP el 23 de julio del 2013.
- (viii) Adicionalmente, en sus descargos el administrado alegó que no se habría configurado la conducta infractora debido a que cuando se realizó la Supervisión Regular del 2014 ya había solicitado la evaluación y aprobación del DAP; al respecto, la instancia recurrida señaló que 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**) señalan que

la responsabilidad administrativa en el procedimiento administrativo sancionador es objetiva, es decir, que una vez verificado el hecho constitutivo de infracción administrativa Curtiduría El Porvenir podría eximirse de responsabilidad solamente si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, lo cual no sucedió en el presente caso.

- (ix) De la revisión de los medios probatorios actuados en el presente procedimiento: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) ITA, (iv) Ficha de Consulta RUC, (v) Oficio N° 617-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM y (vi) escritos del 6 de octubre del 2015 y 25 de noviembre del 2015, la DFSAI concluyó que: (a) Curtiduría El Porvenir inició actividades el 24 de noviembre de 1947, (b) el 23 de julio 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 desarrollaba actividades en la Planta Conchucos sin contar con un DAP aprobado por la autoridad competente sin haberse acreditado la ruptura del nexo causal por dicha imputación.
- (x) Por lo expuesto, la DFSAI concluyó de los medios probatorios actuados en el expediente que Curtiduría El Porvenir desarrollaba actividades productivas en la Planta Conchucos sin contar con la certificación ambiental otorgada previamente por la autoridad competente; conducta que 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

- (xi) La primera instancia administrativa indicó que la conducta de Curtiduría El Porvenir 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 Conchucos, 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

- (xii) 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, solo 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.

- (xiii) En ese sentido, siendo que Curtiduría El Porvenir presentó su solicitud de aprobación del DAP ante la autoridad competente el 23 de julio 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 el administrado desarrolla en la Planta Conchucos 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 Curtiduría El Porvenir 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 4 de mayo de 2016, Curtiduría El Porvenir interpuso recurso de apelación¹² contra la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:
- El 6 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, que derogó al Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. Siendo ello así, al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (8 de setiembre de 2015) ya no se encontraba vigente el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, cuerpo normativo que contiene la obligación cuyo incumplimiento se imputa a Curtiduría El Porvenir.
 - Si bien es cierto, al momento en que el OEFA realizó la Supervisión Regular del 2014 se encontraba vigente el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, al encontrarse derogada dicha norma al

¹² Escrito con registro N° 33867. Fojas 145 a 161. Cabe precisar que a través de una razón de subdirección de instrucción e investigación (foja 144), la SDI dejó constancia de la incorporación al expediente de la presente apelación obtenida del Expediente N° 359-2015-OEFA/DFSAI/PAS, bajo el cual se sigue un procedimiento administrativo sancionador excepcional contra Curtiduría El Porvenir.

momento del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador debió aplicarse el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, por contener disposiciones más favorables para el administrado, en aplicación del principio de irretroactividad contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

- c) En efecto, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE contempla que los titulares de la industria manufacturera que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del referido reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente; en tal sentido –si bien no es una norma tipificadora– *"es una disposición que está difiriendo la imputación de un hecho ilícito pasible de ser sancionable después de 3 años de su entrada en vigencia, y eso debe aplicarse al caso de Curtiduría El Porvenir S.A. en aplicación del Principio de Igualdad ante la Ley y al Principio de Justicia y de Seguridad Jurídica"*.
- d) Por otro lado, si bien la DFSAI señaló que de acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE los procedimientos de evaluación ambiental que han sido iniciados antes de la vigencia del mencionado reglamento se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión; esta disposición sería aplicable al procedimiento administrativo de solicitud para la evaluación del DAP que Curtiduría El Porvenir sigue ante Produce, solicitud que se inició con las disposiciones del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y que deberá concluir con las disposiciones de la misma; sin embargo, para el caso del procedimiento sancionador, se debería aplicar la retroactividad benigna. En ese sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo se produce una modificación legislativa, y la nueva norma es más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo.
- e) Sin perjuicio de lo expuesto, al momento de la Supervisión Regular del 2014, Curtiduría El Porvenir ya había iniciado el trámite para obtener su DAP según el cargo de solicitud presentado el 23 de julio de 2013¹³; con lo

13

Al respecto refirió: *"Le hemos presentado a la OEFA copia del cargo de solicitud para obtener el DAP, copia de los escritos de impulso del referido trámite, copia del Oficio 0167-2016-PRODUCE/DVMYPE-I-DIGGAM de fecha 18 de enero de 2016 a través del cual el PRODUCE nos adjuntaba el Informe N° 0049-2016-PRODUCE/DVMYOE-I-DIEVAI a través del cual se formula 26 observaciones a nuestro expediente de Solicitud de Evaluación del Instrumento de Diagnóstico Ambiental Preliminar, copia de los escritos preparados por Curtiduría El Porvenir con fecha 22 de Febrero y 18 de marzo 2016 subsanando las observaciones formuladas por el PRODUCE"*. Fojas 149 reverso y 150. Cabe señalar que el administrado presentó como anexos de la apelación el cargo de solicitud de aprobación del DAP ante Produce; copia de consultas web de seguimiento del trámite de aprobación de la página web de Produce; escrito presentado el 14 de noviembre de 2014 a través del cual consulta a Produce el estado de su trámite; así como copias de cargos de ingresos de manifiestos,



cual al tiempo en que se detectó la infracción, ya habría iniciado la subsanación. En ese sentido, no tendría la obligación de asumir la demora de Produce en la aprobación de su IGA; el cual fue presentado nueve (9) meses antes de dicha supervisión; siendo que de acuerdo con el TUPA del Produce, esta entidad debía resolver su trámite en (treinta) 30 días, "sin embargo ya son 2 años y 9 meses que el PRODUCE tiene nuestro expediente y hasta la fecha no lo ha resuelto"; por lo que esta demora "es una situación totalmente externa y que depende exclusivamente de un TERCERO (PRODUCE) (Hecho Determinante de Tercero), rompiendo con ello el nexo de causalidad."

9. El 6 de julio de 2016, Curtiduría El Porvenir presentó ante el OEFA el escrito con registro N° 47427 con el fin de presentar el DAP de su Planta Conchucos, aprobado mediante Resolución Directoral N° 271-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 2 de junio de 2016¹⁴.
10. Finalmente, cabe señalar que el 23 de agosto de 2016 se llevó a cabo 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 respectiva¹⁵.

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**)¹⁶, 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° 30011¹⁷

declaraciones y planes de manejo de residuos sólidos e informes de monitoreo ambientales presentados ante el OEFA.

¹⁴ Fojas 180 a 181.

¹⁵ Foja 195.

¹⁶ **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.

¹⁷ **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

(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.

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 OEFA¹⁸.
14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 033-2013-OEFA/CD²⁰ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del rubro curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 9 de agosto de 2013.

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.

¹⁸ **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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

¹⁹ **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.

²⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 033-2013-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del PRODUCE**, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de agosto de 2013.

Artículo 1.- Determinar que a partir del 09 de agosto de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.



15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²², disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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)²³.
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**)²⁴, 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.

²¹ 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.

²² 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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁴ 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.

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 ambiente²⁵.
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 fundamental²⁶ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁷; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁹: (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 armónica³⁰; y, (ii) el derecho

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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.

²⁷ 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".

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁰ 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



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 referida³¹.

22. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
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 inciertos³².
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 la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE exime a Curtiduría El Porvenir de responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

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".

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (ii) Si existe una ruptura de nexo causal por un hecho determinante de tercero respecto de la conducta infractora imputada a Curtiduría El Porvenir en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (iii) Si la Resolución Directoral N° 440-2016-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 Curtiduría El Porvenir como consecuencia de la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE exime a Curtiduría El Porvenir de responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente

26. En su recurso de apelación el administrado señaló que si bien que al momento en que el OEFA realizó la Supervisión Regular del 2014 se encontraba vigente el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, al encontrarse derogada dicha norma al momento del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador debió aplicarse el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, por contener disposiciones más favorables para el administrado, en aplicación del principio de irretroactividad contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444. En efecto, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE contemplaría que los titulares de la industria manufacturera que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrían un plazo máximo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del referido reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente; en tal sentido –si bien no es una norma tipificadora– *"es una disposición que está difiriendo la imputación de un hecho ilícito pasible de ser sancionable después de 3 años de su entrada en vigencia, y eso debe aplicarse al caso de Curtiduría el Porvenir S.A. en aplicación del Principio de Igualdad ante la Ley y al Principio de Justicia y de Seguridad Jurídica"*.
27. Por otro lado, alegó que si bien la DFSAI señaló que de acuerdo con la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE los procedimientos de evaluación ambiental que han sido iniciados antes de la vigencia del mencionado reglamento se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión; esta disposición sería aplicable al procedimiento administrativo de solicitud para la evaluación del DAP que Curtiduría El Porvenir sigue ante Produce, solicitud que se inició con las disposiciones del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI



y que deberá concluir con las disposiciones de la misma; sin embargo, para el caso del procedimiento sancionador, se debería aplicar la retroactividad benigna.

28. Sobre el particular, corresponde indicar que el 6 de junio de 2015 se publicó en el diario oficial El Peruano el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. En la Primera Disposición Complementaria Final de la referida norma se precisó que su entrada en vigencia sería a los noventa (90) días calendario de su publicación; es decir a partir del 6 de setiembre de 2015; con lo cual quedaría derogado un conjunto de normas, entre ellas el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI³³.
29. De lo anterior, se desprende que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE resulta aplicable a los titulares que pretendan ejecutar o ejecuten actividades de la industria manufacturera en el país –como Curtiduría El Porvenir– desde el 6 de setiembre de 2015.
30. En este sentido, siendo que Curtiduría El Porvenir cuestiona el hecho de que el OEFA haya iniciado un procedimiento administrativo sancionador por desarrollar actividades de la industria manufacturera actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente cuando ya se encontraba vigente el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, esta Sala Especializada considera que corresponde: (i) determinar la situación jurídica del administrado al momento de la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; e, (ii) identificar las disposiciones contenidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE aplicables a la situación jurídica de Curtiduría El Porvenir anteriormente determinada.
31. Siendo ello así, corresponde mencionar que de acuerdo con el Formulario DIGGAM-004, Curtiduría El Porvenir presentó la solicitud para la evaluación del Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP) el 23 de julio de 2013. Dicha solicitud fue aprobada el 2 de junio de 2016, a través de la Resolución Directoral N° 271-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM. En tal sentido, considerando que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE entró en vigencia el 6 de setiembre de 2015; en ese momento, el administrado venía desarrollando actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la

³³ Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, publicado en el diario oficial El Peruano el 6 de junio de 2015.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Vigencia

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

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS DEROGATORIAS

Única.-Derogación

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

autoridad competente, pero había presentado una solicitud de aprobación de un Diagnóstico Ambiental Preliminar que se encontraba en trámite ante Produce.

32. Con la finalidad de identificar las situaciones jurídicas existentes en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE en relación a la obligación de contar con instrumento de gestión ambiental a cargo de los titulares con actividades en curso, debe señalarse –en primer lugar– que la Décimo Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, regula la **situación de aquellos titulares que cuentan con un DAP aprobado a la entrada en vigencia de dicho reglamento**, en los siguientes términos:

"Décima Segunda.- Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP)

Los Diagnósticos Ambientales Preliminares (DAP) aprobados antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, son considerados instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivos.

La actualización y modificación del Plan de Manejo Ambiental del DAP, se realizará según lo establecido en el presente Reglamento para los instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivo. El titular podrá solicitar a la autoridad competente, la actualización del Plan de Manejo Ambiental en los componentes que lo requieran.

(...)

Las alternativas de solución contenidas en los DAP aprobados, antes de la vigencia del presente Reglamento, constituyen el Plan de Manejo Ambiental" (Resaltado agregado).

33. En segundo lugar, en el numeral 53.1 del artículo 53° del Cuarto Capítulo del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE "Adecuación ambiental de las actividades en curso" se contempla el supuesto de aquellos titulares que a la fecha de la entrada en vigencia del reglamento, vienen ejecutando actividades sin contar con un instrumento de gestión **ambiental y aún no han presentado su respectiva solicitud de aprobación**³⁴.
34. En concordancia con lo dispuesto en el numeral 53.1 del artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la referida norma se establece lo siguiente:

³⁴

Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.

Artículo 53.- Adecuación ambiental de las actividades en curso

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

a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA).- Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

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

(...)

Asimismo, a lo largo de este capítulo se desarrolla, entre otros, los plazos y procedimientos para la presentación, evaluación, aprobación e implementación de estos IGAS.



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

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

35. Finalmente –en tercer lugar– la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE³⁵ establece que los **procedimientos de evaluación ambiental que han sido iniciados antes de la vigencia del mencionado reglamento se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión.**
36. De las disposiciones antes señaladas se colige que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE regula tres (3) escenarios relacionados a las actividades en curso: 1) el supuesto de hecho de aquellos titulares que cuentan con un DAP aprobado a la entrada en vigencia de dicho reglamento (Décimo Segunda Disposición Complementaria Final); 2) el supuesto de hecho de aquellos titulares que a la fecha de la entrada en vigencia del reglamento venían ejecutando actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental y aún no han presentado su respectiva solicitud de aprobación (Cuarta Disposición Complementaria Final en concordancia con el Cuarto Capítulo); y 3) la situación de los titulares que han iniciado su procedimiento de evaluación ambiental antes de la vigencia del mencionado reglamento (Primera Disposición Complementaria Transitoria).
37. De lo anotado en el considerando anterior se advierte que la situación jurídica del administrado al momento del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador corresponde al escenario descrito en el numeral 3 del párrafo anterior; por lo tanto, **correspondía que el procedimiento de evaluación ambiental que había sido iniciado antes de la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE se rigiera por la normativa anterior (Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI) hasta su conclusión.**
38. En efecto, mediante la Resolución Directoral N° 271-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 2 de junio de 2016 se aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar presentado por Curtiduría El Porvenir, que en su considerando segundo menciona

³⁵ Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera.- Procedimientos administrativos en trámite

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

específicamente la regulación contenida en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI³⁶.

39. En ese sentido, contrariamente a lo señalado por Curtiduría El Porvenir, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE no es aplicable a su caso en concreto, toda vez que el mismo regula la situación jurídica de aquellos titulares que a la fecha de la entrada en vigencia del reglamento venían ejecutando actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental y aún no han presentado su respectiva solicitud de aprobación; siendo que en su caso ya había solicitado la misma.
40. Adicionalmente, se debe indicar que Curtiduría El Porvenir viene desarrollando actividades de la industria manufacturera en la Planta Conchucos desde el año 1947. Con la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, el administrado se encontraba obligado a presentar un instrumento de gestión ambiental correctivo a efectos de adecuar sus actividades a la normativa ambiental.
41. El Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE se aprobó a efectos de incorporar al marco normativo ambiental del sector industria las disposiciones que entraron en vigencia después del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, principalmente la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente; la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; la Ley N° 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, sistema a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA); entre otras normas.
42. Dicha actualización normativa implica nuevas exigencias a los titulares de la industria manufacturera derivadas de la aplicación del marco legal antes señalado, razón por la cual la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE dispone un plazo máximo de tres (3) años a partir de su entrada en vigencia para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente que reúna las condiciones previstas en el Capítulo IV Adecuación Ambiental de las Actividades en Curso del reglamento en cuestión.

³⁶ Cabe señalar que el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE no establece la presentación de un Diagnóstico Ambiental Preliminar sino que los titulares de la actividad de industria manufacturera que se encuentren desarrollando actividades en curso deben presentar un DAA o PAMA, según corresponda, en los siguiente términos:

Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
Artículo 16.- Instrumentos de gestión ambiental
(...)

16.2 Los instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivo que corresponden ser presentados por el titular de actividades en curso, para su adecuación a la normativa ambiental, son:

- a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)
- b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)



43. Además, la Cuarta Disposición Complementaria Final de la norma reglamentaria en cuestión no exime al ente fiscalizador del ejercicio de sus competencias otorgadas por la Ley N° 29325 ante la verificación del incumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de los titulares de la actividad de industria manufacturera contenidas en el Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, razón por la cual no es posible señalar—contrariamente a lo alegado por Curtiduría El Porvenir, al invocar la aplicación del principio de irretroactividad— que esta disposición sea más favorable para el administrado.
44. En efecto, el literal a) del numeral 5.1. del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, vigente desde el 1 de febrero de 2014³⁷, describe como infracción en el literal a) del numeral 5.1. del artículo 5° 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 y fauna; siendo que en el caso en concreto el administrado viene realizando actividades desde el año 1947 sin contar con un instrumento de gestión ambiental hasta inclusive al momento de la emisión de la resolución apelada³⁸, por lo cual correspondía que contase con un DAP para evaluar los impactos e identificar los problemas que se estén generando en el ambiente por la actividad de la industria manufacturera.
45. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE no exime a Curtiduría El Porvenir de responsabilidad administrativa por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
- V.2. Si existe una ruptura de nexo causal por un hecho determinante de tercero respecto de la conducta infractora imputada a Curtiduría El Porvenir en el presente procedimiento administrativo sancionador**
46. Por otro lado, Curtiduría El Porvenir señaló que al momento de la Supervisión Regular del 2014 Curtiduría El Porvenir ya había iniciado el trámite para obtener su DAP según el cargo de solicitud presentado el 23 de julio de 2013; con lo cual al tiempo en que se detectó la infracción ya habría iniciado la subsanación. En ese sentido, no tendría la obligación de asumir la demora de Produce en la aprobación de su IGA; el cual fue presentado nueve (9) meses antes de dicha supervisión; siendo que de acuerdo con el TUPA del Produce, esta entidad debía resolver su trámite en (treinta) 30 días, *"sin embargo ya son 2 años y 9 meses que el PRODUCE tiene nuestro expediente y hasta la fecha no lo ha resuelto"*; por lo que esta demora *"es una situación totalmente externa y que depende exclusivamente*

³⁷ Debe precisarse que dicha disposición se encontraba vigente, incluso desde el momento de la Supervisión Regular del 2014 (16 de abril de 2014).

³⁸ De acuerdo con la Ficha de Consulta RUC que obra a foja 36.

de un TERCERO (PRODUCE) (Hecho Determinante de Tercero), rompiendo con ello el nexo de causalidad."

47. Al respecto debe indicarse que la conducta imputada a Curtiduría El Porvenir consiste en desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente; por lo cual la presentación de la solicitud de aprobación de certificación ambiental no lo exime de responsabilidad administrativa, siendo que dicha solicitud solo constituye el inicio de la adecuación a la normatividad ambiental (vigente desde el 2 de octubre de 1997 con la emisión del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI) de las actividades que venía realizando en la Planta Conchucos desde 1947.
48. En efecto, de acuerdo con el artículo 18° y la Segunda Disposición Complementaria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, la presentación del PAMA es exigible a las empresas que tengan 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. Siendo clara la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para las actividades en curso, corresponde analizar el argumento del administrado referido a la ruptura del nexo causal por la demora de Produce en la aprobación de su IGA.
49. Al respecto es necesario precisar que, de acuerdo con el artículo 18° de la Ley N° 29325, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas, entre otras, de las normas ambientales³⁹.
50. Asimismo, de acuerdo con los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° del Reglamento aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD⁴⁰, la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador es objetiva, razón por la cual, una vez verificado el

³⁹

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.

⁴⁰

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

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

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de 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.

(...).



hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

51. En atención a las disposiciones citadas, corresponde evaluar la relación de causalidad entre la acción u omisión del administrado y la conducta infractora que se le imputa y si existe alguna circunstancia que conlleve a la ruptura del referido nexo causal. Al respecto, debe señalarse que se encuentra debidamente acreditado que Curtiduría El Porvenir desarrolló actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, razón por la cual resulta responsable objetivamente por dicha omisión.
52. Asimismo, debe precisarse que la inobservancia de los plazos⁴¹ en la emisión de la certificación ambiental por parte de la autoridad competente no es eximente de la obligación del administrado de contar con un instrumento de gestión que identifique los aspectos ambientales y elementos de riesgo de la actividad industrial por desarrollar; ni constituye una circunstancia que rompa el nexo causal antes descrito. Ello en atención a que la demora en la expedición de la certificación ambiental no constituye un evento irresistible e imprevisible que impida al administrado continuar con su adecuación a la normativa ambiental. Lo contrario implicaría el desconocimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y, con ello, de la preservación de los recursos naturales a través de su manejo sostenible.
53. En ese sentido, si Curtiduría El Porvenir quería cuestionar el plazo en la emisión de la certificación ambiental debía utilizar los medios procedimentales correspondientes contemplados en la normativa⁴², mas no desarrollar sus

⁴¹ DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.
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.

- 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.

(...)

⁴² LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 158.- Queja por defectos de tramitación

158.1 En cualquier momento, los administrados pueden formular queja contra los defectos de tramitación y, en especial, los que supongan paralización, infracción de los plazos establecidos legalmente, incumplimiento de los deberes funcionales u omisión de trámites que deben ser subsanados antes de la resolución definitiva del asunto en la instancia respectiva.

operaciones antes de la emisión de dicho acto administrativo. En ese sentido, es deber del administrado continuar con el cumplimiento de la normativa ambiental para la adecuación de sus actividades en curso.

54. En virtud de ello, contrariamente a lo sostenido por dicha empresa, dichas circunstancias no constituyen eximentes de responsabilidad del cumplimiento de las normas incumplidas. De acuerdo con las consideraciones expuestas, esta Sala Especializada considera que debe desestimarse el argumento expuesto por Curtiduría El Porvenir en el presente extremo de su apelación.
55. En tal sentido, esta Sala Especializada considera que se encuentra acreditado que Curtiduría El Porvenir desarrolló 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 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.
56. En cuanto a las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, cabe precisar que de la revisión de la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI se advierte que estas fueron formuladas por la DFSAI considerando el periodo de tiempo en que Curtiduría El Porvenir estuvo realizando actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente (conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución); en tal sentido, siendo a través del presente pronunciamiento se ha confirmado la resolución apelada en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por dicha conducta infractora, esta Sala Especializada considera que corresponde, a su vez, confirmarla en el extremo que ordenó las referidas medidas correctivas. Sin embargo, este Órgano Colegiado advierte que la confirmación de la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI en estos extremos es independiente del análisis respecto de si, en el presente caso, correspondía aplicar una sanción a Curtiduría El Porvenir, lo que será abordado en la siguiente cuestión controvertida.
- V.3. Si la Resolución Directoral N° 440-2016-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 Curtiduría El Porvenir como consecuencia de la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.**
57. Antes de analizar la presente cuestión controvertida esta Sala Especializada considera pertinente precisar que la contradicción de un acto administrativo cuyo objeto es atribuir responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción, incluye tanto la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa

como de las consecuencias jurídicas (ordenación de medidas correctivas o imposición de sanciones) que devienen de la misma; ello, en la medida que la atribución de responsabilidad administrativa tiene como correlato la determinación de las consecuencias jurídicas, lo cuales debe ser determinado por la Administración Pública conforme a derecho.

58. En ese sentido, si bien en el presente caso Curtiduría El Porvenir no ha formulado argumentos que cuestionen directamente las consecuencias jurídicas determinadas por la DFSAI por la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, corresponde a este Órgano Colegiado pronunciarse sobre este aspecto con motivo del recurso de apelación interpuesto por el administrado contra dicha declaración; ello, a efectos de verificar si se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁴³, 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 Decisora⁴⁴.

⁴³ 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.

⁴⁴ 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.

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

59. Cabe señalar que el análisis que se desarrolla a continuación se realiza sobre la base de los lineamientos establecidos en la Resolución N° 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de marzo de 2016, recaída en el Expediente N° 069-2015-OEFA/DFSAI/PAS⁴⁵. 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 determinación de la comisión de una infracción.
60. Al respecto, debe señalarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19°⁴⁶ 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.
61. 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)⁴⁷, tales como:

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.

⁴⁵ Ver: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=17639. En esa misma línea ver las resoluciones N°s 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de agosto de 2016, 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de agosto de 2016 y 033-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 13 de setiembre de 2016.

⁴⁶ 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 (...)

⁴⁷ 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



- 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.
62. 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).
63. 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.

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

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".

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.
(...)"

- 
64. Conforme se desprende de la disposición citada, **en caso la autoridad administrativa verifique en un procedimiento sancionador que la conducta infractora se encuadra 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, dictará las medidas correctivas pertinentes.
65. Sobre la base del marco normativo expuesto, la DFSAI en el acápite IV.2. de la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI, luego de declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiduría El Porvenir 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 debía evaluarse si correspondía aplicar una sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador.
66. 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

76. 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.

77. 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)".

78. *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. En ese sentido, a efectos de imponer una medida gravosa sobre un particular es necesario tener en cuenta, entre otros, el hecho mismo y sus efectos sobre el bien jurídico vulnerado; las circunstancias del caso; la intención con la cual se actuó; entre otros factores que permitan determinar la medida que se merece el particular. Esos factores pueden agravar o atenuar la sanción a imponer. En esa misma casación se indicó que la utilización de las sanciones debe respetar el principio de proporcionalidad a efectos de no lesionar innecesariamente los derechos de las personas, tal como se indica a continuación:*

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

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, (...)."

79. *A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la LPAG establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, **impongan sanciones** o establezcan restricciones a los administrados, deben **adaptarse** dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, **a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.***

80. *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."

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

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

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

(Negrilla agregada)

82. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la razonabilidad comporta una adecuada relación lógica y axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado; es



decir, que el acto de la Administración debe acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél:

"Los principios de razonabilidad y proporcionalidad

35. (...)

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

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

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

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

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

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

La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y sólo si guardan armonía y *sindéresis* con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes. La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal. En consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella.

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

(Subrayado agregado).

83. 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.
84. 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.

85. Es a partir de lo dispuesto en la normativa penal y administrativa, así como en la jurisprudencia constitucional y judicial, que esta autoridad administrativa tratará de elaborar una serie de criterios que doten de razonabilidad la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, esto es, que se afecten las esferas jurídicas protegidas de los particulares cuando sea estrictamente necesario con el único fin de tutelar el derecho a un ambiente sano y equilibrado. En efecto, las normas se interpretan y aplican en consonancia con los valores del orden constitucional que rigen las instituciones aplicables al caso.

86. 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.

87. *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”.*

67. 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.
68. 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 la 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.
69. 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.*
70. 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.

71. 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 otros⁴⁸ 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 causal⁴⁹.
72. 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, respectivamente⁵⁰. Respecto al principio del debido procedimiento, se establece la


⁴⁸ 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.


⁴⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

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

(...).

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


⁵⁰ 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.

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 plenamente⁵¹.

73. 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)⁵² y las razones jurídicas y normativas correspondientes.

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 vengan 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 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."

51

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.

52

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



74. 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 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.
75. Ahora bien, sobre la base de los escenarios antes señalados, la DFSAI señaló lo siguiente:

“Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

88. *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.*
89. *La finalidad del Artículo 19° de la Ley N° 30230 es corregir la conducta infractora a través del dictado de medidas correctivas y sólo (sic), excepcionalmente, la Autoridad Decisora impondrá una sanción pecuniaria según la gravedad del caso en concreto.*
90. *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 86.*
91. *Adicionalmente, se deben considerar determinados criterios para la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley 30230, tales como la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros.*

finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

92. *Curtiduría El Porvenir inició sus actividades el 24 de noviembre de 1947 conforme se evidencia de la Ficha de consulta RUC, a la fecha de la supervisión regular del 16 de abril del 2014 no contaba con instrumento de gestión ambiental y su solicitud de aprobación del DAP ante la autoridad competente del 23 de julio del 2013 se encuentra en trámite.*
93. *En ese sentido, Curtiduría El Porvenir 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.*
94. *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 Curtiduría El Porvenir desarrolla en la Planta Industrial sin contar con la certificación ambiental correspondiente. Asimismo, no existe evidencia de que Curtiduría El Porvenir realice actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.*
95. *En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por Curtiduría El Porvenir 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”.*

76. 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.

77. 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.


78. Asimismo, el planteamiento de la DFSAI referido a que adicionalmente debe considerarse 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, tampoco pueden deducirse de la norma en cuestión, ni de otras normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico.


79. 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 24 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"*.
80. 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 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 52 de la resolución apelada, realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente genera un daño potencial a la flora y fauna.
81. Partiendo de todo lo expuesto, esta Sala Especializada advierte que en la Resolución Directoral N° 440-2016-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, mencionados en el considerando 86 de la resolución apelada, no tienen sustento en la norma indicada y tampoco responden a la normativa ambiental que conforma nuestro ordenamiento jurídico⁵³, 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.

⁵³ 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 72 a 73 de la presente resolución.


- 
82. 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.
83. En consecuencia, y tal como ha sido expuesto, la Resolución Directoral N° 440-2016-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 legal⁵⁴.
84. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiduría El Porvenir 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 inaplicación o 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 DFSAI⁵⁵.

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.

SE RESUELVE:



PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Curtiduría El Porvenir 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.



⁵⁴ **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. (...).

⁵⁵ 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.



SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016 en el extremo de las medidas correctivas impuestas a Curtiduría El Porvenir S.A. descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiduría El Porvenir 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 Curtiduría El Porvenir 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