



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° 033-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 070-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : YURA S.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : CEMENTO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 436-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura S.A. por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10° y el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental y el artículo 15° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM; y, a su vez, configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1. del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.

Por otro lado, se modifica dicho pronunciamiento en lo concerniente a la medida correctiva dictada, en cuanto a la obligación de informar sobre la realización del monitoreo del nivel ruido que se genere como resultado de los procesos y operaciones efectuados en dicha instalación; ello, a fin de establecer la forma y plazo para acreditar el cumplimiento de la referida obligación, quedando fijada en los términos señalados en la presente resolución.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Yura S.A. una sanción por la conducta infractora antes mencionada, al no encontrarse debidamente motivado".

Lima, 13 de setiembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Yura S.A.¹ (en adelante, **Yura**) cuenta con un almacén de carbón y clinker, ubicado en la Carretera Matarani-Mollendo km. 3.33, distrito y provincia de Islay, departamento de Arequipa (en adelante **Almacén Transmantaro**).
2. Los días 21 y 22 de noviembre de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial en el Almacén Transmantaro, (en adelante, **Supervisión Especial del año 2013**)² durante la cual se detectó presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Yura, tal como se desprende del Informe N° 0146-2013-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión**)³, y del Informe Técnico Acusatorio N° 0192-2014-OEFA/DS (en adelante, **ITA**)⁴.
3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) del OEFA emitió la Resolución Subdirectoral N° 353-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁵ del 26 de mayo de 2015, notificada el 7 de julio de 2015⁶, variada mediante la Resolución Subdirectoral N° 627-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁷ del 20 de noviembre de 2015⁸, a través de la cual inició un procedimiento administrativo sancionador contra Yura.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁹, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) emitió la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016¹⁰, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura¹¹, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20312372895.

² Cabe señalar que, el 22 de noviembre de 2013 la supervisión se realizó en el almacén logístico (ubicado en la Carretera Panamericana Km. 54.4, Matarani); sin embargo, el hallazgo detectado en este lugar de supervisión no fue calificado como presunta infracción administrativa en el ITA.

³ Dicho informe se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a foja 7.

⁴ Fojas 1 a 7.

⁵ Fojas 8 a 13.

⁶ Foja 16.

⁷ Fojas 148 a 151.

⁸ Resolución notificada el 4 de diciembre de 2015. Foja 152.

⁹ Presentados mediante escritos con registro N° 39844 (fojas 17 a 85) y N° 00307 (fojas 174 a 222) presentados el 5 de agosto de 2015 y 5 de enero de 2016, respectivamente.

¹⁰ Fojas 246 a 261. Notificación efectuada el 21 de abril de 2016 (foja 262).

¹¹ 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

**Cuadro N° 1: Conducta infractora por la que se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura en la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI**

| Conducta infractora | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|---|---|--|
| Yura realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente. | - Numeral 1 del artículo 10° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI) ¹² , artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley N° 27446) ¹³ y artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM) ¹⁴ . | -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 (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD) ¹⁵ . Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁶ . |

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.

¹² **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de octubre de 1997.

Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.- Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:

- Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades (...)

¹³ **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril 2001.

Artículo 3°.- Obligtoriedad de la certificación ambiental

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente."

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre 2009.

Artículo 15°.- Obligtoriedad de Certificación Ambiental

Toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento. (...).

5. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Yura el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Medida correctiva ordenada por la DFSAI a Yura en la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI

| N° | Conducta Infractora | Medida correctiva | | |
|----|---|---|---|---|
| | | Obligación | Plazo de cumplimiento | Forma y plazo para acreditar el cumplimiento |
| 1 | Yura S.A. realizó actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. | Informar a la DFSAI sobre las realizaciones de monitoreo de las emisiones y el nivel de ruido que se generen como resultado de los procesos y operaciones | En un plazo que no exceda al primer semestre del año 2016, conforme la frecuencia semestral de monitoreo establecida en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar | En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección un informe detallando los resultados del monitoreo efectuado, considerando los parámetros establecidos para calidad del aire (PM-10, PM-2.5, NO ₂ , CO y SO ₂) en el programa de |

- 15 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 (17 500) Unidades Impositivas Tributarias.
(...).

- 16 Cuadro de Tipificación e 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

| INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR) | BASE LEGAL REFERENCIAL | CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN NO MONETARIA | SANCIÓN MONETARIA |
|---|---|--|----------------------|---------------------|
| 3 | DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL | | | |
| 3.1 | Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna. | Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74 y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente. | MUY GRAVE | De 175 a 17 500 UIT |



| | | | | |
|--|--|--|---------------------------------------|---|
| | | efectuados en el Almacén Transmantaro. | aprobado por la autoridad competente. | monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente. 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° 436-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

6. La Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) El 27 de noviembre y el 16 de diciembre de 2014, Yura remitió al OEFA la Resolución Directoral N° 236-2014-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 21 de noviembre de 2014 que aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, **DAP**) del Almacén Transmantaro, así como la licencia de funcionamiento del 12 de diciembre de 2014 correspondiente al referido almacén¹⁷.
- b) A través del Oficio N° 0423-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM recibido el 8 de febrero de 2016¹⁸, Produce informó al OEFA que Yura presentó la solicitud de aprobación del DAP para el Almacén Transmantaro el 27 de setiembre de 2011, el cual fue aprobado el 21 de noviembre del 2014 a través de la Resolución Directoral N° 236-2014-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM.
- c) De la revisión de los medios probatorios actuados: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) ITA; (iv) Oficio N° 0423-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM; y (v) Resolución Directoral N° 236-2014-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM que aprueba el DAP del Almacén Transmantaro, la DFSAI verificó que desde el año 2007 hasta el 27 de setiembre del 2011; es decir, durante casi cinco (5) años, Yura realizó actividades industriales en el Almacén Transmantaro sin haber gestionado la obtención de la certificación ambiental correspondiente ante la autoridad competente. Asimismo, que desde el año 2007 hasta el 21 de noviembre de 2014; es decir, durante casi ocho (8) años, Yura realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
- d) Respecto de lo señalado por Yura en su escrito de descargos referido a que la aprobación del DAP del Almacén Transmantaro, al momento de la supervisión, se encontraba en trámite y que la certificación ambiental fue emitida finalmente antes del inicio del procedimiento, habiendo impulsado en todo momento dicho procedimiento de evaluación; por lo que debe considerarse la falta de intencionalidad en la comisión de la conducta imputada, la DFSAI sostuvo que en consideración a lo dispuesto en los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° del

¹⁷ Fojas 228 a 229.

¹⁸ Foja 223.

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, 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**)¹⁹ la responsabilidad administrativa en el procedimiento administrativo sancionador es objetiva; es decir, que una vez verificado el hecho constitutivo de infracción administrativa, Yura podrá eximirse de responsabilidad solamente si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero; lo cual no sucedió, toda vez que la falta de voluntad o intencionalidad en la comisión de la conducta imputada no se encuentra dentro de alguno de los tres (3) supuestos mencionados. Asimismo, el artículo 5° del del TUO del Reglamento aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD²⁰ establece que el cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. En tal sentido, la subsanación posterior del hallazgo no exime al administrado de su responsabilidad administrativa por no haber contado con un instrumento de gestión ambiental aprobado de manera previa al inicio de sus actividades.

- e) Asimismo, en cuanto a lo argumentado por Yura en su escrito de descargos respecto de que se habría vulnerado el principio de presunción de licitud debido a que la autoridad instructora habría indicado que la conducta infractora imputada generó impactos ambientales negativos sin detallar cuáles serían estos y que los resultados de los monitoreos ambientales realizados antes, durante y después de la aprobación del instrumento de gestión ambiental evidenciaron que la calidad del aire y ruido ambiental no fueron afectados significativamente por las operaciones realizadas; la primera instancia administrativa sostuvo que de las Resoluciones Subdirectorales N°s 353-2015-OEFA/DFSAI/SDI y 627-2015-OEFA/DFSAI/SDI no se advierte que la SDI haya señalado que el hecho materia de análisis produjo un daño real al ambiente. Es preciso indicar que la conducta imputada estuvo referida a realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado y no haber ocasionado un daño real al

¹⁹ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 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 responsabilidades sólo si logra acreditar de manera fehacientemente la ruptura de nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

²⁰ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa, no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el artículo 35° del presente Reglamento.




ambiente. En ese orden de ideas, no se vulneró el principio de presunción de licitud.



- f) Asimismo, la DFSAI indicó que el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, establece como requisito previo al inicio de actividades que los titulares de la industria manufacturera hayan gestionado la obtención de la certificación ambiental correspondiente, no habiendo instituido diferenciación alguna respecto de si se trata de actividades realizadas en una planta industrial o en un componente auxiliar; es decir, la obligación contenida en la citada norma recae sobre todas las actividades industriales y sus actividades conexas, y no solamente sobre algunas actividades industriales en particular.
- g) De acuerdo con lo anterior, en el año 2007 antes de realizar actividades en el Almacén Transmantaro, Yura debió presentar un instrumento de gestión ambiental ante el Produce a fin de que se evalúen los impactos de su actividad y se establezcan las medidas de remediación y control que sean necesarias a fin de proteger la salud humana y el medio ambiente. Sin embargo, de la revisión de los medios probatorios actuados se verificó que desde el año 2007 hasta el 27 de setiembre de 2011, Yura realizó actividades industriales en el Almacén Transmantaro sin haber gestionado la obtención de la certificación ambiental correspondiente ante la autoridad competente. Asimismo, que desde el año 2007 hasta el 21 de noviembre de 2014, Yura realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
- h) Por otro lado, la DFSAI indicó que si bien Yura ha obtenido finalmente la aprobación del DAP del Almacén Transmantaro, se debe considerar que esta aprobación se produjo después de haber iniciado actividades industriales en la referida instalación. Durante dicho periodo, el administrado no implementó a cabalidad las medidas y programas de protección ambiental destinados a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieron haberse generado en el referido almacén, conforme fue advertido durante la supervisión realizada el 21 y 22 de noviembre de 2013, que dio origen al Expediente N° 890-2014-OEFA/DFSAI/PAS por la presunta comisión de una (1) infracción ambiental referida al manejo de los residuos sólidos en el Almacén Transmantaro²¹.

²¹ Mediante Resolución Directoral N° 1244-2015-OEFA/DFSAI se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Yura por la comisión de una (1) conducta infractora, según se indica a continuación:

| N° | Conducta infractora | Norma que tipifica la conducta infractora | Medida correctiva |
|----|---|--|---|
| 1 | No acondicionó adecuadamente sus residuos no peligrosos, toda vez que se almacenaron sin considerar sus características físicas, químicas y biológicas y sin contar con dispositivos de almacenamiento adecuados. | - Artículo 10° y Artículo 38° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. - Literal a) del Inciso 1 del Artículo 145° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM. | No se ordenó medida correctiva debido a que el administrado subsanó la conducta infractora. |

- 
- i) Finalmente, con relación a lo indicado por Yura en su escrito de descargos sobre que, de ser el caso, correspondería que se aplique lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI y no en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, toda vez que la aplicación de esta última norma le resulta más lesiva y vulnera el principio de irretroactividad de las normas sancionadoras; la DFSAI manifestó que considerando que Yura inició sus actividades en el Almacén Transmantaro en el 2007, que el 27 de setiembre de 2011, presentó la solicitud de aprobación del DAP del Almacén Transmantaro ante el Produce; que a la fecha de la supervisión regular del 21 y 22 de noviembre de 2013 la solicitud de aprobación del DAP se encontraba en trámite y que el 21 de noviembre de 2014 se aprobó el DAP de la Almacén Transmantaro, se evidenciaría que el administrado demostró su intención de obtener el DAP y su posterior aprobación.
- j) Asimismo, siendo que se le ha impuesto una medida correctiva por la conducta infractora imputada y, además, que no se ha verificado un daño real al ambiente generado por las actividades que Yura estuvo realizando en el Almacén Transmantaro sin contar con la certificación ambiental y que no existe evidencia de que Yura haya realizado actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas, la conducta infractora realizada por Yura no se encontraría dentro del supuesto indicado en el literal b) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que no correspondería imponerle una sanción, en estricta aplicación del principio de razonabilidad.

7. El 11 de mayo de 2016, Yura interpuso recurso de apelación²² contra la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

- 
- a) Yura alegó que si bien el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI regulaba el requerimiento de instrumentos de gestión ambiental (DAP y PAMA) para la adecuación de las actividades industriales que se encontraban en curso²³, dicho reglamento no estableció que tales actividades debían suspenderse, paralizarse o revertirse mientras estos instrumentos se encontrasen en trámite, sino que por el contrario, estos instrumentos correctivos permitirían que estas continuaran realizándose mientras durase el proceso de adecuación²⁴. Incluso, en el presente caso, Yura presentó voluntariamente su solicitud de aprobación del DAP el 27 de setiembre de 2011, esto es, cuatro (4) años antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que este procedimiento carecería de fundamento.
- 

²² Fojas 264 a 283.

²³ En este punto, Yura mencionó que por Resolución Directoral N° 232-2014/PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 21 de noviembre de 2014 se aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar del Almacén 2 – Transmantaro.

²⁴ El recurrente mencionó que durante dicho proceso la autoridad ambiental a cargo de la evaluación la solicitud de aprobación de estos instrumentos, debía analizar el estado actual de los impactos ambientales de la operación en curso y, en función a ello, debía establecer las posibles medidas de control de los impactos ambientales negativos significativos que hubiesen sido identificados durante aquella evaluación.

- b) Asimismo, el administrado señaló que del artículo 18°, de la Segunda Disposición Complementaria y de la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se inferiría la obligación del titular de la actividad materia de adecuación consistiría en presentar ante la autoridad certificadora el DAP o el PAMA; no obstante, la aprobación de tales instrumentos no sería condición legal para la continuación de las actividades en cuestión.
- c) Por otro lado, los artículos 37° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI²⁵ establecían las sanciones de suspensión temporal y multa en los casos de falta de presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo para la adecuación de las actividades priorizadas, salvo (porque la norma no lo indica) en los casos de falta de aprobación del mismo.
- d) En este sentido, siendo que el almacenamiento de insumos y productos no sería una actividad priorizada, no le sería exigible la presentación del mencionado instrumento correctivo en los plazos establecidos legalmente, consecuentemente, Yura no podría ser sancionado²⁶.
- e) Por lo tanto, el supervisor del OEFA solo podría haberle requerido el cargo de presentación del DAP o del PAMA del Almacén 2 - Trasmantaro, a efectos de corroborar que se encontraba en un proceso de adecuación (aun cuando ni siquiera estaría obligado a ello) y no el instrumento de gestión ambiental aprobado, pues el mismo no es requisito legal para continuar con la actividad sujeta a adecuación, ni depende de la voluntad o decisión de Yura²⁷.

Por otro lado, Yura refirió que conforme se indicó en el considerando 34 de la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI, la conducta infractora se

²⁵ DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI.

Artículo 37.- Incumplimiento de la Presentación del PAMA.- Los titulares de actividades de la industria manufacturera que, estando obligados, no presenten el PAMA dentro de los plazos establecidos por la Autoridad Competente, serán sancionados con la suspensión temporal de actividades en tanto no cumplan con su presentación, sin perjuicio de la aplicación de la multa que corresponda de acuerdo al artículo precedente.

Artículo 38.- Incumplimiento de las obligaciones contenidas en el PAMA o EIA.- Los titulares de la industria manufacturera que incumplan las obligaciones contenidas en el PAMA o EIA, sin perjuicio de las acciones judiciales a que hubiere lugar, se sujetarán a lo siguiente:

1. Detectada la infracción, la Autoridad Competente notificará al titular de la actividad para que en el plazo de 90 días cumpla con las obligaciones contenidas en el PAMA o EIA, bajo apercibimiento de proceder al cierre de la actividad.
2. Si vencido dicho plazo subsistiera el incumplimiento, la Autoridad Competente ordenará el cierre de las actividades por un período de treinta (30) días calendario; además de una multa de entre cinco y veinte Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
3. En caso de verificarse por segunda vez el incumplimiento, el cierre de la actividad se efectuará por un período adicional de 60 días calendario y la multa se incrementará al doble de la establecida en el inciso anterior.
4. Si el infractor incumple con las obligaciones contenidas en el PAMA o EIA por tercera vez, la Autoridad Competente dispondrá el cierre de la actividad y el pago de una multa de entre 20 a 100 UIT.
5. Para casos graves se procederá directamente al cierre definitivo de la planta o instalación que esté en violación del presente Reglamento.

²⁶ Sobre este punto Yura precisó : "(...) recordamos que en ese entonces tampoco estaba regulado el Principio de Indivisibilidad y que el Almacén era una instalación separada de la planta industrial de YURA". Foja 269.

²⁷ En esa línea, agregó: "Una interpretación distinta de la manifestada constituiría un acto de flagrante discriminación contra Yura porque ninguna empresa en el Perú ha sido obligada a paralizar sus actividades mientras se aprueba su instrumento de adecuación ambiental". Foja 269.

cometió entre el año 2007 y el 27 de setiembre del 2011²⁸. En virtud de ello, y en atención a lo dispuesto por el principio de irretroactividad²⁹ a Yura le serían aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al 1 de enero del 2007, y solo en el supuesto que desde esa fecha hasta el 21 de abril del 2016 (fecha en la cual se notificó la resolución apelada) hubiese entrado en vigencia alguna otra norma que le sea más favorable, le sería de aplicación esta nueva norma³⁰; sin embargo, el OEFA le ha impuesto a Yura una sanción regulada por una norma que entró en vigencia con posterioridad a la comisión de la conducta infractora y que es menos favorable para el administrado. Este mismo argumento fue invocado en sus descargos, pero la DFSAI no se pronunció respecto de la aplicación del principio de irretroactividad en el presente caso³¹.

- f) Adicionalmente, el administrado refirió que la aplicación del principio de irretroactividad resultaría de mayor relevancia en la medida que entre el 1 de enero del 2007 y el 21 de abril de 2016 habrían entrado en vigencia normas que le serían más favorables al administrado y que sin expresión de causa el OEFA pretendería inaplicarlas, tal como lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI.
- g) Al respecto, Yura señaló que la principal diferencia entre lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI y la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD es que la multa prevista en la primera norma oscila entre 0 y 600 UIT y en la segunda norma entre 175 y 17,500 UIT, esta última norma no debería ser aplicada al presente caso porque sería más lesiva para Yura y se vulneraría el principio de irretroactividad. Más aún sería aplicable el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI en lugar de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, por ser una norma especial y de mayor jerarquía que primaria sobre la norma general³².

²⁸ Para sustentar su afirmación el recurrente citó el considerando 34 de la Resolución N° 436-2016-OEFA/DFSAI, en el cual se corroboraría, según Yura, lo señalado en los siguientes términos:
"34. (...) DAP del Almacén Transmataro, se verifica que desde el año 2007 hasta el 27 de setiembre del 2011, es decir, durante casi cinco (5) años, Yura realizó actividades industriales en el Almacén Transmataro sin haber gestionado la obtención de la certificación ambiental correspondiente ante la autoridad competente. Asimismo, que desde el año 2007 hasta el 21 de noviembre del 2014, es decir, durante casi ocho (8) años, Yura realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente." Foja 271

²⁹ Principio que, de acuerdo con el administrado determina que: *"(...) son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables"*

³⁰ Adicionalmente, Yura señaló: *" (...) nótese que los principios del procedimiento sancionador han determinado que no se le puede aplicar al administrado una disposición que le sea menos favorable, sino por el contrario que le son aplicables sólo aquellas normas vigente que sean más favorables al administrado."*

³¹ Al respecto, Yura señaló que la primera instancia administrativa se limitaría a indicar, en el considerando 64³¹ de la resolución apelada, que ello sería "desarrollado en el siguiente acápite", para posteriormente señalar en el considerando 105³¹ que "carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos del administrado referidos a los criterios para la aplicación de la sanción" Fojas 272 a 273.

³² Foja 273. Para complementar su argumento, citó la siguiente doctrina:
*"Al respecto, MORON URBINA comenta lo siguiente:
'(...) cuando el artículo 230 inciso 5 de la Ley N° 27444 indica que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar', debemos comprender a todas aquellas disposiciones anteriores a la comisión de la infracción que regulen el supuesto típico, las sanciones aplicables, los plazos de prescripción, las reglas de atenuación de la sanción, etc. En ese mismo sentido, cuando la misma norma alude a la retroactividad en caso que "las posteriores le sean más favorables" debe ser entendido como aquellas*



- h) Consecuentemente, la supuesta falta de pronunciamiento respecto de la norma que tipifica la infracción, lesionaría los principios de seguridad jurídica, predictibilidad y de irretroactividad previstos en la Ley N° 27444.
- i) Finalmente, respecto de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, Yura señaló que aún no habría culminado el plazo para su cumplimiento, pero se habría programado los monitoreos del primer semestre de 2016 con la consultora SGS del Perú S.A.C. En tal sentido, siendo aún imposible acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, aún no correspondería al OEFA emitir pronunciamiento al respecto, según lo establecido en el artículo 34° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.
8. Cabe señalar que el 18 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 respectiva³³.

II. COMPETENCIA

9. 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**)³⁴, se crea el OEFA.
10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325³⁵, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público

normas vigentes al momento de la resolución del procedimiento sancionador que devengan en aplicables para dilucidar la tipificación, la prescripción, las penas a aplicar, los criterios de atenuación, etc.(...) Es importante advertir que aun cuando la norma sancionadora previa hubiese sido modificada para agravar la situación del infractor, le será siendo aplicable la norma previa de manera ultractiva por serle más favorable."

³³ Foja 309.

³⁴ **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.

³⁵ **LEY N° 29325**, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

11. 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 OEFA³⁶.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM³⁷ 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 del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2013-OEFA/CD³⁸ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde 31 de mayo de 2013.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁹, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA⁴⁰,

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.

³⁶ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

³⁷ **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.

³⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2013-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de mayo 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 Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

³⁹ **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.

⁴⁰ **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



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

14. 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)⁴¹.
15. 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**)⁴², 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.
16. 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.
17. 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 ambiente⁴³.

vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴² 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.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

18. 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 fundamental⁴⁴ 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 preserve⁴⁵; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴⁶.
19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos⁴⁷: (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 armónica⁴⁸; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida⁴⁹.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ 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".

⁴⁶ 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.

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

⁴⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.



20. 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.
21. 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 inciertos⁵⁰.
22. 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

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si Yura tenía la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades.
- (ii) Si en el presente caso resulta aplicable la Resolución de Consejo Directivo N°049-2013-OEFA/CD.
- (iii) Si la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAL 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 Yura 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 Yura tenía la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades

24. Yura alegó que si bien el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI regulaba el requerimiento de instrumentos de gestión ambiental (DAP y PAMA) para la adecuación de las actividades industriales que se encontraban en curso⁵¹,

⁵⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁵¹ En este punto, Yura mencionó que por Resolución Directoral N° 232-2014/PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 21 de noviembre de 2014 se aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar del Almacén 2 – Transmantaro.

dicho reglamento no estableció que dichas actividades debían suspenderse, paralizarse o revertirse mientras estos instrumentos se encontrasen en trámite, sino que por el contrario, estos instrumentos correctivos permitirían que estas continuaran realizándose mientras durase el proceso de adecuación. Incluso, en el presente caso, Yura presentó voluntariamente su DAP el 27 de setiembre de 2011, esto es, cuatro (4) años antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que este procedimiento carecería de fundamento.

25. Asimismo, el administrado señaló que del artículo 18°, de la Segunda Disposición Complementaria y de la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI se inferiría la obligación del titular de la actividad materia de adecuación consistiría en presentar ante la autoridad certificadora el DAP o el PAMA; no obstante, la aprobación de tales instrumentos no sería condición legal para la continuación de las actividades en cuestión.
26. Por otro lado, los artículos 37° y 38° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI establecían las sanciones de suspensión temporal y multa en los casos de falta de presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo para la adecuación de las actividades priorizadas, salvo (porque la norma no lo indica) en los casos de falta de aprobación del mismo.
27. En este sentido, siendo que el almacenamiento de insumos y productos no sería una actividad priorizada, no le sería exigible la presentación del mencionado instrumento correctivo en los plazos establecidos legalmente, consecuentemente, Yura no podría ser sancionado.
28. Por lo tanto, el supervisor del OEFA solo podría haberle requerido el cargo de presentación del DAP o del PAMA del Almacén Trasmantaro, a efectos de corroborar que se encontraba en un proceso de adecuación (aun cuando ni siquiera estaría obligado a ello) y no el instrumento de gestión ambiental aprobado, pues el mismo no es requisito legal para continuar con la actividad sujeta a adecuación, ni depende de la voluntad o decisión de Yura.
29. Al respecto, esta Sala Especializada advierte que el argumento de Yura dirigido a cuestionar la obligatoriedad de contar un instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades se sustenta en la regulación contenida en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y los artículos 37° y 38° de dicho reglamento, pues de ellos se desprende la exigencia de presentar instrumentos de gestión ambiental correctivos para las actividades en curso.
30. Sin embargo, es pertinente precisar que en el presente procedimiento administrativo sancionador se consideraron como dispositivos legales, sobre los cuales se basa la obligatoriedad de Yura de contar con instrumento de gestión ambiental (normas sustantivas), al artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10°



del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, detalladas a continuación:

Cuadro N° 3: Detalle de las normas sustantivas aplicadas en la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI

| NORMAS SUSTANTIVAS | |
|---|---|
| <p>LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril 2001.</p> | <p>"Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental</p> <p><i>No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente".</i></p> |
| <p>DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre 2009.</p> | <p>"Artículo 15°.- Obligatoriedad de Certificación Ambiental</p> <p><i>Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento (...)"</i>.</p> |
| <p>DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 01 de octubre de 1997.</p> | <p>"REQUERIMIENTOS PARA NUEVAS ACTIVIDADES Y AMPLIACIONES O MODIFICACIONES</p> <p>Artículo 10°.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.-</p> <p><i>Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:</i></p> <p><i>1. Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades.</i></p> <p><i>(...)"</i>.</p> |

31. En tal sentido, corresponde evaluar el alcance de las normas sustantivas antes señaladas, las cuales están referidas a la obligatoriedad de contar con certificación ambiental para desarrollar proyectos de inversión.

Sobre la certificación ambiental para los proyectos de inversión

32. La certificación ambiental es un mecanismo orientado a garantizar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales, así como lograr su manejo sostenible, en beneficio del entorno natural y social. Esta se formaliza mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, que determina la viabilidad ambiental del proyecto de inversión, y que se expresa en la aprobación del correspondiente estudio de impacto ambiental⁵².

⁵² Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

33. Los instrumentos de gestión ambiental, entre ellos los estudios de impacto ambiental, incluyen las acciones que el titular se encuentra obligado a realizar, las cuales consisten en técnicas para conducir y manejar el ambiente, considerando los elementos que lo conforman y las actividades que lo afectan.
34. Estos instrumentos operan en dos formas complementarias: preventiva y correctiva, de manera que existen instrumentos técnicos de ambas clases para dar respuesta a los problemas que se presentan en el marco de una buena gestión ambiental⁵³.
35. Los instrumentos de gestión ambiental preventivos se aplican para nuevos planes, proyectos o actividades, y en ellos se identifica aspectos ambientales y sus elementos de riesgo con el objetivo de eliminarlos, paliar su incidencia o, en su caso, aconsejar el desistimiento de la acción⁵⁴.
36. En efecto, los instrumentos de gestión ambiental preventivos buscan predecir las repercusiones probables de un proyecto o actividad en el ambiente social y físico del área circundante y proponer las alternativas que contribuyan a prevenir o mitigar sus consecuencias⁵⁵.
37. Precisamente, el otorgamiento de la certificación ambiental a los proyectos de inversión se efectúa en función de la aprobación de los estudios de impacto ambiental, por lo que la evaluación de impacto ambiental resulta ser una técnica de protección ambiental de carácter preventivo y, como tal, consiste en un conjunto de estudios y sistemas técnicos, donde se evalúa el impacto o efecto ambiental que genera un proyecto de obra o actividad⁵⁶.
38. Por su parte, los instrumentos de gestión ambiental correctivos se aplican para los casos de actividades en funcionamiento o que se desarrollan en áreas afectadas, en

Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que esta constituye la Certificación Ambiental.

(...).

⁵³ CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2009. p. 56.

⁵⁴ MARTÍN MATEO, Ramón. Tratado de Derecho Ambiental. Editorial Trivium S.A. Madrid. 1991. p. 303.

⁵⁵ LORENZO ROSOLEN, Adrián. Evaluación Ambiental. En: Reparación Ambiental – Serie Servicios Públicos. Editorial Ciudad de Argentina. Buenos Aires. 2002. p.178.

⁵⁶ LOZANO CUTANDA, Blanca. Derecho Ambiental Administrativo. Editorial Dykynson. Madrid. 2009. p. 319.



las cuales resulta necesario el fomento de actuaciones correctivas, de adecuación y de restauración del ambiente⁵⁷.

39. Para el otorgamiento de la certificación ambiental correspondiente también resulta necesario que la autoridad competente realice una evaluación ambiental de la actividad, a través de un procedimiento administrativo que permita evaluar la nueva propuesta técnico - ambiental de la actividad en curso.
40. En nuestro ordenamiento jurídico ambiental, las normas ambientales sobre el otorgamiento de certificación ambiental para instrumentos de gestión ambiental, de aplicación transversal, son la Ley N° 27446, y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.
41. El artículo 3° de la Ley N° 27446, complementando lo dispuesto en el artículo 2° de la mencionada Ley, indica que no podrá iniciarse la ejecución de actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no se cuenta, previamente, con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la autoridad competente.
42. En concordancia con el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece que toda persona natural o jurídica (de derecho público o privado, nacional o extranjera) que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, tiene la obligación de gestionar y obtener la aprobación de una certificación ambiental por parte de la autoridad competente, de forma previa al inicio de operaciones. **Asimismo, dicha norma establece la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión, en caso de desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental).**
43. Para el caso particular de las actividades de la industria manufacturera, el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI establece que los titulares de la industria manufacturera deberán presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) como requisito previo al inicio de nuevas actividades.
44. Como puede apreciarse, las disposiciones previstas en el artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, se encuentran orientadas a prever la ocurrencia de impactos ambientales negativos, en ese sentido, establecen que los proyectos de inversión o las actividades, susceptibles de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, como es el caso de las actividades de la industria manufacturera, deben contar con una certificación ambiental o un instrumento de gestión ambiental, según corresponda, aprobado por parte de la autoridad competente, **antes del inicio de sus operaciones; es decir, un instrumento de gestión ambiental preventivo.**

⁵⁷ CONESA, Vicente. Op. cit., p. 119.

45. Teniendo en cuenta el marco normativo antes señalado, resulta necesario precisar que antes de la ejecución de las actividades por parte de Yura en el Almacén Transmataro, se requería de un instrumento de gestión ambiental preventivo aprobado por la autoridad competente; toda vez que estas actividades consisten en el almacenamiento de carbón y clínker a gran escala que pueden causar impactos ambientales negativos significativos.
46. Por otro lado, el recurrente mencionó (aunque sobre la base de normas vinculadas a la presentación de instrumentos de gestión ambiental correctivos) que solo sería exigible la presentación de un instrumento de gestión ambiental a las actividades priorizadas, por lo que siendo que el almacenamiento de insumos y productos no sería una actividad priorizada, no le habría sido exigible la presentación del mencionado instrumento. Al respecto, debe indicarse que el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, que establece la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental antes del inicio de las actividades de los titulares de la industria manufacturera; no realiza distinción alguna entre tipo de actividad, por lo que debe entenderse que dicha disposición normativa es aplicable tanto a las actividades principales, como a las conexas, razón por la cual lo señalado por Yura carece de sustento.
47. Además, cabe mencionar que la conducta infractora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador está referida a las actividades realizadas en el Almacén Transmataro; en tal sentido, si bien Yura cuenta con instrumentos de gestión ambiental para realizar actividades en su planta industrial de fabricación de cemento y clínker denominada "Yura", estos no contemplan ninguna medida de manejo ambiental respecto de las actividades de almacenamiento correspondientes a las actividades realizadas en el Almacén Transmataro.
48. En consecuencia esta Sala Especializada considera que sobre la base de la aplicación del artículo 3° de la Ley N° 27446, el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM y el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINC Yura tenía la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades.
49. Sin perjuicio de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera pertinente mencionar que la presentación y consecuente aprobación de un DAP para el Almacén Transmataro el 21 de noviembre de 2014, obedece a la presentación extemporánea del administrado de la solicitud de su IGA (27 de setiembre de 2011); pues al año 2011 correspondía que Yura presentara un instrumento de gestión ambiental para sus actividades en curso. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, se debe precisar que en el presente caso la conducta infractora imputada consiste en realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, conducta infractora de naturaleza continuada que no cesó sino hasta el 21 de noviembre de 2014, con la aprobación del DAP para el Almacén Transmataro. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por Yura en el presente extremo de su recurso de apelación.

V.2. Si en el presente caso resulta aplicable la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD



50. Por otro lado, Yura refirió que conforme se indicó en el considerando 34 de la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI, la conducta infractora se cometió entre el año 2007 y el 27 de setiembre del 2011. En virtud de ello, y en atención a lo dispuesto por el principio de irretroactividad a Yura le serían aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al 1 de enero del 2007, y solo en el supuesto que desde esa fecha hasta el 21 de abril del 2016 (fecha en la cual se notificó la resolución apelada) hubiese entrado en vigencia alguna otra norma que le sea más favorable, le sería de aplicación esta nueva norma; sin embargo, el OEFA le ha impuesto a Yura una sanción regulada por una norma que entró en vigencia con posterioridad a la comisión de la conducta infractora y que es menos favorable para el administrado.
51. Adicionalmente, manifiesta que debería aplicársele lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, por ser una norma más favorable respecto de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Al respecto, Yura señaló que la principal diferencia entre lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI y la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD es que la multa prevista en la primera norma oscila entre 0 y 600 UIT y en la segunda norma entre 175 y 17,500 UIT, esta última norma no debería ser aplicada al presente caso porque sería más lesiva para Yura y se vulneraría el principio de irretroactividad. Más aún sería aplicable el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI en lugar de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, por ser una norma especial y de mayor jerarquía que primaría sobre la norma general. Consecuentemente, la supuesta falta de pronunciamiento respecto de la norma que tipifica la infracción, lesionaría los principios de seguridad jurídica, predictibilidad y de irretroactividad previstos en la Ley N° 27444.
52. Sobre el particular, corresponde indicar que mediante el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI, publicado el 18 de julio de 2001, el Ministerio de Industria, Turismo e Integración, (en adelante, **MITINCI**) aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, con el objeto de regular las infracciones, sanciones e incentivos contenidos en diversas normas aplicables a la industria manufacturera, entre ellas, el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI⁵⁸. Asimismo, corresponde señalar que el artículo 3° de dicho dispositivo normativo estableció que correspondía a la Dirección de Asuntos Ambientales (DAAM) de la Dirección Nacional de Industrias del MITINCI velar por el cumplimiento y aplicación del Decreto Supremo

⁵⁸ DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI. Aprueban el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.

Artículo 2.- Ámbito.

El presente Régimen regula las infracciones, sanciones e incentivos aplicables a nivel nacional a todas las personas naturales y jurídicas del Sector Público y Privado que realicen actividad en la industria manufacturera, contenidas en el Decreto Legislativo N° 613, Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, en el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada y en sus modificatorias y complementarias; en la Ley N° 23407, Ley General de Industrias en la Ley N° 26786, Ley de Evaluación de Impacto Ambiental para Obras y Actividades; en la Ley N° 26842, Ley General de Salud; Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos; Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, y tratados internacionales suscritos y ratificados por el país que forman parte de la legislación nacional.

N° 025-2001-ITINCI, y en su caso, aplicar los incentivos o sanciones por infracciones comprendidas en las normas reguladas por dicho régimen.

53. Posteriormente, mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013⁵⁹, se creó el OEFA, como 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 ambiental⁶⁰. En esa misma línea, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispuso que mediante decreto supremo, se establecerían las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serían asumidas por el OEFA⁶¹.
54. Es así que mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM⁶² 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 del Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2013-

⁵⁹ **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.

⁶⁰ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

⁶¹ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

⁶² **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.



- OEFA/CD⁶³ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde 31 de mayo de 2013.
55. Asimismo, corresponde señalar que de acuerdo con el literal a) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325, la función normativa del OEFA comprende la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA). En esa línea, el último párrafo del artículo 17° de esta norma, señala que mediante resolución de consejo directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables.
56. Bajo este contexto normativo, el 18 de diciembre de 2013, el OEFA aprobó la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (con vigencia a partir del 1 de febrero de 2014); con el objeto de aplicarla a los administrados que se encuentran bajo su ámbito, ello, en atención a la facultad del OEFA de imponer sanciones por el incumplimiento, entre otros, de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, y de la normativa ambiental vigente.
57. De lo expuesto, se desprende que el OEFA es competente para dictar en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del SINEFA, y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo.
58. Por ello, si bien el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI es una norma especial para el sector industria, de lo desarrollado en el presente acápite se concluye que la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD es una norma especial para la fiscalización ambiental de las actividades del sector industria cuya competencia ha sido transferida al OEFA.

Sobre la aplicación inmediata de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD al presente procedimiento administrativo sancionador

59. El 20 de diciembre de 2013, se publicó en el diario oficial El Peruano, la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. En el artículo 10° de dicho dispositivo legal se dispuso que la tipificación aprobada entraría en vigencia a partir del 1 de febrero de 2014. Por otro lado, en el artículo 1° estableció como su ámbito de aplicación a los administrados cuyas actividades son de competencia del OEFA, entre las cuales se encuentran las empresas industriales manufactureras en actividad de los subsectores

⁶³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de mayo 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 Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

cerveza, papel, cemento y curtiembre. De lo anterior se desprende que esta norma se aplicó de manera inmediata a las empresas manufactureras que venían operando a su entrada en vigencia (1 de febrero de 2014), así como a las que iniciaron sus actividades con posterioridad a la misma.

60. En efecto, debe indicarse que los artículos 103° y 109° de la Constitución Política del Perú⁶⁴ establecen que la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; asimismo la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte. Adicionalmente, cabe mencionar que el artículo III del Título Preliminar del Código Civil⁶⁵ indica que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución.
61. Por lo expuesto, se concluye que la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD era obligatoria y, por tanto, exigible a partir del 1 de febrero de 2014, respecto de todas las empresas industriales manufactureras que venían operando (en actividad) y que hubiesen cometido alguna infracción administrativa relacionada con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.
62. Teniendo en cuenta ello, corresponde mencionar que la conducta infractora imputada en el presente caso (realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente) constituye una infracción de naturaleza continuada⁶⁶ que comenzó en el año 2007 (cuando inició la realización de

⁶⁴ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

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

La Constitución no ampara el abuso del derecho.

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

⁶⁵ **DECRETO LEGISLATIVO N° 295, Código Civil,** publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de julio de 1984.

Artículo III.- La ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tiene fuerza ni efectos retroactivos, salvo las excepciones previstas en la Constitución Política del Perú.

⁶⁶ Sobre los diferentes tipos de infracciones, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

"(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...)"

El mismo autor define a las infracciones instantáneas, como las que "se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consuma en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consuma el ilícito"

actividades en el Almacén Transmataro sin contar con un instrumento de gestión ambiental) y terminó el 21 de noviembre de 2014 (fecha en la cual obtuvo un instrumento de gestión ambiental para la realización de sus actividades en dicha instalación).

63. Por otro lado, cabe indicar que las disposiciones sancionadoras aplicables al procedimiento administrativo sancionador son aquellas vigentes al momento en que se produjo el hecho constitutivo del supuesto tipificado como infracción administrativa, sea esta una infracción instantánea o continuada. La regla consiste en aplicar la norma vigente al momento: (i) que ocurrió la infracción, si ésta es instantánea, o (ii) cuando la infracción cesó, si ésta es continuada⁶⁷.
64. En efecto, en el caso de las infracciones continuadas, no se les aplica la norma vigente al momento del inicio de las infracciones sino aquella que lo esté al final de su comisión; "(...) puesto que este tipo de infracciones constituyen una unidad de acción que se consume en el momento en que éstas cesan, por lo será dicho momento el que determinará la norma punitiva a aplicar"⁶⁸.
65. Ahora bien, respecto de este punto el Tribunal Constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera⁶⁹:

"Cuando haya más de una norma vigente al momento de la comisión del delito, por tratarse, por ejemplo, de un delito continuado, se aplicará, como norma vigente al momento de la comisión del delito, la última norma vigente durante su comisión. Esto es así, porque la norma vigente al momento de la comisión del delito se aplica de manera inmediata." (...) En el caso de autos se trata de un delito continuado que fue cometido durante la vigencia de dos normas penales con consecuencias distintas. Tal como se ha establecido en los fundamentos precedentes, no se trata de un conflicto de normas en el tiempo". (Resaltado agregado)

66. Siendo ello, así esta Sala Especializada considera que correspondía aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, pues era la norma especial⁷⁰ y vigente al momento en que cesó la situación ilícita.
67. Aunado a ello, en atención a lo señalado por el artículo 103° de la Constitución, la ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y

ANGELES DE PALMA, *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*, En: Civitas Revista española de Derecho Administrativo, núm. 112/2001, Madrid: Editorial Civitas, p. 553.

⁶⁷ VERGARAY BÉJAR y otros. La Potestad Sancionadora y los Principios del Procedimiento Sancionador. En: Sobre la Ley del Procedimiento Administrativo General, Libro Homenaje a José Alberto Bustamante Belaúnde. Lima 2009. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, p 403.

⁶⁸ *Ibidem*. p 403.

⁶⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 901-2003-HC/TC, fundamento jurídico 3.

⁷⁰ Tal como fue desarrollado en los considerados 52 a 58 de la presente resolución.

situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos. En ese sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado⁷¹:

"En ese sentido, este Tribunal ha pronunciado en reiterada jurisprudencia que nuestro ordenamiento jurídico se rige por la teoría de los hechos cumplidos, estableciendo que "(...) nuestro ordenamiento adopta la teoría de los hechos cumplidos (excepto en materia penal cuando favorece al reo), de modo que la norma se aplica a las consecuencias y situaciones jurídicas existentes" (STC 0606-2004-AA/TC, FJ 2). Por tanto, para aplicar una norma (...) en el tiempo debe considerarse (...) consecuentemente, el principio de aplicación inmediata de las normas." (Resaltado agregado)

68. En esa misma línea, Rubio Correa⁷² señala: "(...) **cada norma jurídica debe aplicarse a los hechos que ocurran durante su vigencia, es decir, bajo su aplicación inmediata.** (...) Es una teoría que (...) [p]rotege la necesidad de innovar la normatividad social a partir de las normas de carácter general. (...) La teoría de los hechos cumplidos pretende aplicar siempre de manera inmediata las normas generales, (...) **[a]plicación inmediata de una norma es aquella que se hace a los hechos, relaciones y situaciones que ocurran mientras tiene vigencia (...)**".
69. Siendo ello así, y contrariamente a lo alegado por Yura en su recurso de apelación, no existiría una aplicación retroactiva de una norma menos favorable para el administrado sino que se trataría de la aplicación inmediata de la misma, por encontrarse vigente al momento en que cesó la conducta infractora de naturaleza continuada.
70. Por otro lado, corresponde precisar que, contrariamente a lo señalado por Yura, la DFSAI no afirmó que la conducta infractora imputada se cometiera entre el año 2007 y el 27 de setiembre de 2011, es decir que dicha conducta cesara en este último año; sino que en el considerando 32, citado por el administrado, concluyó:

"32. De la revisión de los medios probatorios actuados en el presente procedimiento: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) Informe Técnico Acusatorio; (iv) Oficio N° 0423-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM; y (v) Resolución Directoral N° 236-2014-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGA que aprueba el DAP del Almacén Transmantaro, se verifica que desde el año 2007 hasta el 27 de setiembre del 2011, es decir, durante casi cinco (5) años, Yura realizó actividades industriales en el Almacén Transmantaro sin haber gestionado la obtención de la certificación ambiental correspondiente ante la autoridad competente. Asimismo, que desde el año 2007 hasta el 21 de noviembre del 2014, es decir, durante casi ocho (8) años, Yura realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente." (Resaltado agregado)

71. De la anterior cita se aprecia que la primera instancia administrativa indicó que el administrado realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental

⁷¹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el expediente N° 00008-2008-PI/TC, Fundamento jurídico 72.

⁷² RUBIO CORREA, Marcial. Aplicación de la norma jurídica en el tiempo. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú. Primera Edición. 2007. Lima, Perú, pp.21 a 29.



aprobado previamente por la autoridad competente desde el año 2007 hasta el 21 de noviembre del 2014, siendo esta la conducta infractora imputada en el presente procedimiento administrativo sancionador⁷³.

72. En ese sentido, corresponde reiterar que la norma especial y vigente al 21 de noviembre de 2014 (fecha en la cual Yura obtuvo la certificación ambiental para la realización de sus actividades) era la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, razón por la cual la misma resultaba aplicable al presente caso.
73. Finalmente, Yura alegó que la DFSAI habría omitido pronunciarse o en todo caso no habría fundamentado la razón por la cual consideraría no aplicar el principio de irretroactividad al presente procedimiento. Al respecto, la primera instancia administrativa se limitaría a indicar, en el considerando 64 de la resolución apelada, que ello sería "desarrollado en el siguiente acápite", para posteriormente señalar en el considerando 105 que "carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos del administrado referidos a los criterios para la aplicación de la sanción"; omitiendo pronunciarse respecto de un hecho que Yura considera de importancia, dado que "entre el 1 de enero del 2007 fecha en la cual se ha determinado en el presente procedimiento administrativo (sic) se ha incurrido en la conducta pasible de ser sancionada y el 21 de abril del 2016 fecha en la cual se ha notificado la Resolución recurrida, han entrado en vigencia normas que le son más favorables al administrado y que sin expresión de causa se pretende no aplicársenos; tal es el caso de lo dispuesto en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI".
74. Cabe señalar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, fluye de la resolución de primera instancia que la DFSAI no "omitió" pronunciarse sobre el principio de irretroactividad; en efecto, dado que Yura, en atención a este principio, solicitó en sus descargos la aplicación de lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI (norma sancionadora) a la conducta imputada, se observa que la primera instancia realizó el análisis de la determinación de la aplicación de una sanción al caso en concreto, en la segunda cuestión en discusión de la resolución apelada, conforme indicó en el considerando 64:

"64. Sobre el particular, se debe indicar que el análisis sobre la norma sancionadora a aplicar en caso se determine la procedencia de la imposición de una sanción al administrado por la comisión de la conducta imputada corresponde a la segunda cuestión en discusión de la presente resolución, a ser desarrollada en el siguiente acápite." (Resaltado agregado)

75. Precisamente, luego de realizar dicho análisis concluyó que, en aplicación del principio de razonabilidad, no correspondía imponer a Yura una sanción por la comisión de la conducta infractora. En ese sentido, la DFSAI se pronunció sobre la solicitud del administrado en referencia a la determinación de la sanción correspondiente al presente caso.

⁷³ En efecto, la DFSAI precisó que la conducta infractora se realizó hasta el 21 de noviembre de 2014, con la obtención del IGA para la realización de sus actividades, sin perjuicio de ello, la primera instancia administrativa consideró pertinente puntualizar que Yura no gestionó dicho instrumento durante casi cinco años (desde el año 2007 hasta el 27 de setiembre del 2011).

76. En relación a la aplicación del artículo 6° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI al que alude el administrado, corresponde señalar lo fundamentado en el ITA elaborado por la Autoridad de Supervisión Directa⁷⁴: "(...) *la excepción regulada en el párrafo primero del artículo 6° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, no es aplicable en razón a que la empresa Yura incumplió absolver las observaciones a su DAP efectuadas por PRODUCE dentro del plazo exigido, ello en concordancia, con el segundo párrafo del artículo antes mencionado*"⁷⁵. En efecto, tal como se desprende de la norma en mención, el beneficio de no imponer una sanción regulado en el artículo precitado deviene en inaplicable para el presente caso ya que el titular incumplió los plazos establecidos en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI durante el proceso de adecuación ambiental⁷⁶.
77. Por lo expuesto, se concluye que resulta aplicable al presente procedimiento administrativo sancionador la tipificación establecida a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; por lo que corresponde confirmar la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 10°, el artículo 3° de la Ley N° 27446 y el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM; 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.
78. Finalmente, Yura señaló que aún no habría culminado el plazo para la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, pero se habría

⁷⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

Artículo 6°.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

(...)

d) Autoridad de Supervisión Directa: Es el órgano del OEFA encargado de la función de supervisión directa. En su calidad de Autoridad Acusadora, es el órgano que elabora y presenta el Informe Técnico Acusatorio ante la Autoridad Instructora, pudiendo apersonarse al procedimiento administrativo sancionador para sustentar dicho informe en la audiencia de informe oral.

⁷⁵ Foja 4. Documento notificado al administrado en la etapa instructora como anexo de la Resolución Subdirectoral N° 353-2015-OEFA/DFSAI/SDI.

⁷⁶ DECRETO SUPREMO N° 025-2001-ITINCI, que aprueba el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 18 de julio de 2001.

Artículo 6.- Situación de Titulares en Proceso de Aprobación de PAMA, DAP, EIA o DIA.

Si un titular de la actividad inicia ante la DAAM un proceso de aprobación de PAMA, DAP, EIA o DIA conforme a ley, con anterioridad a cualquier denuncia formal o requerimiento de la autoridad sectorial por infracción que genere un daño o riesgo a la salud o el ambiente, no se le aplicará sanción alguna y la infracción no será inscrita en el Registro de Infractores que conduce el MITINCI ni será considerada para los efectos de la reincidencia, si se aprobara su PAMA, DAP, EIA o DIA y si la denuncia versara sobre algún aspecto tratado en este proceso administrativo de aprobación.

Sin embargo, la autoridad competente podrá sancionar dicha infracción, si el titular de la actividad incumple los plazos o requerimientos exigidos por el Reglamento, el presente Régimen o las disposiciones establecidas por la propia autoridad competente durante el proceso de adecuación ambiental, pudiendo asimismo imponer medidas de seguridad o remediación conforme al presente Régimen. (resaltado agregado).



programado los monitoreos del primer semestre de 2016 con la consultora SGS del Perú S.A.C. En tal sentido, siendo aún imposible acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, aún no correspondería al OEFA emitir pronunciamiento al respecto, según lo establecido en el artículo 34° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.

- 79. En efecto, conforme ha sido advertido por el propio administrado, de acuerdo con la disposición normativa señalada en el considerando anterior, corresponde a la Autoridad Decisora pronunciarse sobre el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas dentro de un procedimiento administrativo sancionador. En ese sentido, cabe señalar que en el presente caso, corresponderá a la DFSAI evaluar la acreditación del cumplimiento de la medida administrativa descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, cuya realización fue programada para el primer semestre del año 2016.

Sobre las medidas correctivas

- 80. Sobre el particular, corresponde señalar que de la revisión del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI, se advierte que la Autoridad Decisora resolvió imponer una medida correctiva correspondiente a la conducta infractora materia del presente procedimiento administrativo sancionador, conforme el siguiente detalle:

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

Table with 4 columns: N°, Conducta Infractora, Obligación, Plazo de Cumplimiento, and Forma y plazo para acreditar el cumplimiento. Row 1 details the monitoring obligation for Yura S.A. and the required reporting timeline.

Handwritten blue signature and arrow pointing to the table.

Handwritten signature in blue ink.

81. De lo expuesto se verifica que si bien la Autoridad Decisora impuso a Yura la obligación de realizar el monitoreo de las emisiones y el nivel de ruido que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en el Almacén Transmantaro y, a su vez, precisó el plazo de cumplimiento de dichas obligaciones; al momento de establecer la forma y plazo para acreditar el cumplimiento las mismas, solo hizo referencia a las emisiones generadas, sin embargo, se advierte que la referida autoridad omitió precisar la forma y plazo para acreditar el cumplimiento de dicha obligación respecto del nivel de ruido.
82. En atención a lo indicado, corresponde modificar la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAL del 31 de marzo de 2016, en el extremo que ordenó a Yura la medida correctiva correspondiente a la conducta infractora antes señalada precisando la forma y plazo para acreditar el cumplimiento de la realización del monitoreo del nivel ruido que se genere como resultado de los procesos y operaciones efectuados en el Almacén Transmantaro; quedando fijada en los términos siguientes:

| N° | Conducta Infractora | Medida Correctiva | | |
|----|---|---|---|---|
| | | Obligación | Plazo de Cumplimiento | Forma y plazo para acreditar el cumplimiento |
| 1 | Yura S.A. realizó actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. | Realizar el monitoreo de las emisiones y el nivel de ruido que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en el Almacén Transmantaro. | En un plazo que no exceda al primer semestre del año 2016, conforme la frecuencia semestral de monitoreo establecida en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente. | <p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFSAL un informe detallando los resultados del monitoreo efectuado, considerando los parámetros establecidos para calidad del aire (PM-10, PM-2.5, NO₂, CO y SO₂) en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p> <p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución N° 033-2016-OEFA/TFA-SEPIM deberá remitir a la DFSAL un informe detallando los resultados del monitoreo de ruido considerando el parámetro LAeq (Dba) indicado en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental</p> |



| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| | | | | <p><i>Preliminar aprobado por la autoridad competente.</i></p> <p><i>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.</i></p> |
|--|--|--|--|---|

83. En este punto corresponde reiterar que la presente modificación está dirigida a establecer la forma y el plazo para la **presentación** del informe de los resultados del monitoreo del nivel de ruido; toda vez que el plazo máximo para la **realización** del monitoreo de las emisiones y del nivel de ruido generados como resultado de los procesos y operaciones efectuados en el Almacén Transmantaro ha sido debidamente establecido en la resolución apelada, así como la forma y el plazo para la presentación del informe de los resultados del monitoreo de emisiones, e incluso -a la fecha de emisión de la presente resolución- este últimos plazos ya habrían culminado (primer semestre del año 2016 y cinco días hábiles contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva)⁷⁷.
 84. Cabe indicar que teniendo en cuenta que a la fecha Yura cuenta con un DAP aprobado, a efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la obligación en cuestión, se ha tomado como referencia la frecuencia para la presentación de los Informes de Monitoreo establecida en su DAP. Asimismo, el cumplimiento de las medidas correctivas se ha otorgado sin efecto suspensivo, por lo que, el mismo debe ser acreditado una vez concluido el plazo establecido.
 85. Por otro lado, esta Sala Especializada considera necesario señalar que las medidas correctivas ordenadas a Yura en el presente procedimiento administrativo sancionador fueron formuladas considerando el periodo de tiempo en que el administrado 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); sin embargo, este Órgano Colegiado advierte que la imposición de dichas medidas administrativas es independiente del análisis respecto de si, en el presente caso, correspondía aplicar una sanción a Yura, lo que será abordado en la siguiente cuestión controvertida.
- V.3. Si la Resolución Directoral N° 436-2016-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 Yura como consecuencia de la determinación de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución**
86. 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

[Handwritten signature]


[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

⁷⁷ Ello, en atención a que la apelación interpuesta por el administrado fue concedida sin efecto suspensivo.

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.


87. En ese sentido, si bien en el presente caso Yura 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 ha aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁷⁸, 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 Decisora⁷⁹.

 ⁷⁸ 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.

 ⁷⁹ 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 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."

88. Cabe señalar que el análisis que se desarrolla a continuación se realiza sobre la base de los lineamientos establecidos en las Resoluciones N° 010-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de marzo de 2016 y N° 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de agosto de 2016⁸⁰, recaídas en el Expediente N° 069-2015-OEFA/DFSAI/PAS y en el Expediente N° 399-2015-OEFA/DFSAI/PAS. Ello, en atención a que en dichos casos se evaluó la aplicación del principio de razonabilidad para determinar la imposición de una sanción como consecuencia de la determinación de la comisión de una infracción.
89. Al respecto, debe señalarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, la cual estableció en su artículo 19⁸¹ 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.
90. No obstante el régimen excepcional establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, el referido dispositivo legal contempló –del mismo modo– en los literales a), b) y c) determinados supuestos (de excepción)⁸², tales como:

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.

⁸⁰ Ver: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=17639.

⁸¹ **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 (...)

⁸² A mayor abundamiento, sobre dicha excepción se debe mencionar que en la exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país se señaló que: *"El procedimiento sancionador excepcional creado por la Ley N° 30230 se orienta a promover la inversión de las empresas formales, implementando para ello una etapa de previa de educación y concientización, que busca promover la remediación ambiental, sin desproteger la salud y vida de las personas. Por tal motivo, este régimen no resulta aplicable a las empresas informales o ilegales, ni aquellas que generan un daño real y muy grave a la vida y salud de las personas...En estos tres (3) supuestos no se cumple la finalidad preventiva y correctiva de la norma. Por ende, en estos supuestos no resulta aplicable los beneficios establecidos en la ley".*

- 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.

91. 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).

92. 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 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.
(...)"

93. Conforme se desprende de la disposición citada, **en caso la autoridad administrativa verifique en un procedimiento sancionador que la conducta infractora se encuadre en uno de los supuestos (de excepción) establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, corresponderá que dicho órgano imponga una multa**, la misma que será aplicada sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, asimismo, de resultar pertinente, dicte medidas correctivas.
94. Sobre la base del marco normativo expuesto, la DFSAI en el acápite IV.2. de la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI, luego de declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Yura por haber infringido las obligación prevista en el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, el artículo 3° de la Ley N° 27446 y el artículo 15° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, configurando la infracción tipificada el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, consideró que debería evaluarse si correspondía aplicar una sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador.
95. 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

85. *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.*
86. *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)".*
87. *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, (...)."

88. 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.**
89. 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."

90. 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)

91. 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).

92. 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.
93. 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.
94. 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.
95. 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.*

96. *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."*

96. 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.

97. A su vez, dicho principio orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho. En este sentido, esta Sala Especializada considera que si la legislación vigente establece que la comisión de una infracción tiene como consecuencia jurídica la imposición de una sanción en virtud a la responsabilidad objetiva inherente al incumplimiento de obligación de carácter ambiental (específicamente, los supuestos de excepción regulados en el artículo 19° de la Ley N° 30230), la sanción debería ser establecida teniendo en cuenta la norma que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones, y, de ser el caso, los criterios de graduación contemplados en el artículo 230° de la Ley N° 27444 en lo que corresponda, en aplicación del principio de razonabilidad, esto último atendiendo a lo previsto en el artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
98. 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.*
99. 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.
100. 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 otros⁸³ 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 causal⁸⁴.

⁸³ 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.

⁸⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OS-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.



101. 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, respectivamente⁸⁵.

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°.

⁸⁵

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

Respecto al principio del debido procedimiento, se establece la 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 plenamente⁸⁶.

transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

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

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

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

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que 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."

⁸⁶

LEY N° 27444.
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo



102. 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)⁸⁷ y las razones jurídicas y normativas correspondientes.
103. 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.
104. Ahora bien, sobre la base de los escenarios antes señalados, la DFSAI señaló lo siguiente:

Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

97. *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 correctivas⁸⁸.*

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.

⁸⁷ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

⁸⁸ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

- 
- 
98. *La finalidad del Artículo 19° de la Ley N° 30230 es corregir la conducta infractora a través del dictado de medidas correctivas y sólo, excepcionalmente, la Autoridad Decisora impondrá una sanción pecuniaria según la gravedad del caso en concreto.*
99. *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 parágrafo 94.*
100. *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.*
101. *Yura inició sus actividades en el Almacén Transmantaro en el 2007, el 27 de setiembre del 2011 Yura presentó la solicitud de aprobación del DAP del Almacén Transmantaro ante el Produce, a la fecha de la supervisión regular del 21 y 22 de noviembre del 2013 la solicitud de aprobación del DAP se encontraba en trámite, el 21 de noviembre del 2014 se aprobó el DAP de la Almacén Transmantaro.*
102. *En ese sentido, Yura demostró su intención de obtener el DAP respectivo y, en efecto, ha quedado acreditado que ha obtenido la aprobación del mismo. Asimismo, se le está pidiendo que realice el monitoreo de las emisiones y el nivel de ruido que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en el Almacén Transmantaro. Esta medida será objeto de estricta supervisión por la autoridad a efectos de determinar si efectivamente esta empresa muestra interés en adecuar su actividad dentro del respeto a la legislación ambiental, ante cuyo incumplimiento se le impondrá una sanción.*
103. *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 Yura estuvo realizando en el Almacén Transmantaro sin contar con la certificación ambiental. Asimismo, no existe evidencia de que Yura haya realizado actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.*

Disposición Complementaria Transitoria

ÚNICA.- Aplicación del Artículo 19° de la Ley N° 30230

Durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230 – "Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

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



104. *En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por Yura 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. "*
104. 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.
105. 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.
106. Asimismo, el planteamiento de la DFSAI referido a que adicionalmente debe considerarse determinados criterios para la aplicación de para la aplicación del literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, tales como la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros, tampoco pueden deducirse de la norma en cuestión, ni de otras normas que conforman nuestro ordenamiento jurídico.
107. 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 44 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".
108. Pese a ello, al aplicar dicho criterio al caso en concreto, la primera instancia administrativa solo tuvo en cuenta la inexistencia de un daño real al ambiente mas no hizo alusión a un daño potencial al mismo; a pesar de haber mencionado anteriormente que este este tipo de daño también debía ser tomado en cuenta para efectos de determinar una sanción, en ese sentido, la conclusión arribada por la primera instancia administrativa en este punto también carece de coherencia, más aun cuando, tal como se fluye del considerando 71 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.

109. Partiendo de todo lo expuesto, esta Sala Especializada advierte que, la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que determinó que en el presente caso no correspondía aplicar una sanción, la DFSAI no realizó una adecuada aplicación del principio de razonabilidad, en la medida que los aspectos considerados para determinar la aplicación del supuesto de excepción establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, tanto el que le sirve como marco general previo como aquellos que la primera instancia califica como criterios no tienen sustento en la norma indicada y tampoco responden a la normativa ambiental que conforma nuestro ordenamiento jurídico, 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.
110. 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.
111. En consecuencia, y tal como ha sido expuesto, la Resolución Directoral N° 436-2016-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 legal⁸⁹.
112. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Yura una sanción por la comisión de la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento de la determinación de la aplicación o la inaplicación 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 DFSAI⁹⁰.

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

⁸⁹ **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. (...).

⁹⁰ 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.



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° 436-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura S.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- MODIFICAR la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que ordenó a Yura S.A. la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; la cual queda fijada en los siguientes términos:

| N° | Conducta Infractora | Medida Correctiva | | |
|----|---|---|--|---|
| | | Obligación | Plazo de Cumplimiento | Forma y plazo para acreditar el cumplimiento |
| 1 | Yura S.A. realizó actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. | Realizar el monitoreo de las emisiones y el nivel de ruido que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en el Almacén Transmantaro. | En un plazo que no exceda al primer semestre del año 2016, conforme la frecuencia semestral monitoreo establecida en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente. | <p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFSAI un informe detallando los resultados del monitoreo efectuado, considerando los parámetros establecidos para calidad del aire (PM-10, PM-2.5, NO₂, CO y SO₂) en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p> <p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución N° 033-2016-OEFA/TFA-SEPIM deberá remitir a la DFSAI un informe detallando los resultados del monitoreo de ruido considerando el parámetro LAeq (Dba) indicado en el programa de monitoreo del Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por la autoridad competente.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el</p> |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| | | | | personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal. |
|--|--|--|--|---|

TERCERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 436-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo de 2016, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Yura 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 Yura 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