



EXPEDIENTE N° : 399-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : PIEL TRUJILLO S.A.C.<sup>1</sup>  
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA INDUSTRIAL  
UBICACIÓN : DISTRITO EL PORVENIR, PROVINCIA DE  
TRUJILLO, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD  
SECTOR : INDUSTRIA  
RUBRO : CURTIEMBRE  
MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL  
NULIDAD  
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

**SUMILLA:** *En atención a lo resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de agosto del 2016, se declara que no corresponde sancionar a Piel Trujillo S.A.C. con la imposición de una multa por la existencia de responsabilidad administrativa por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, puesto que esta conducta se encuentra amparada por lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.*

Lima, 31 de agosto del 2016

## I. ANTECEDENTES

### a) Antecedentes vinculados a las acciones de supervisión

1. El 16 de setiembre del 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, **Dirección de Supervisión**) realizó una supervisión en las instalaciones de la planta industrial<sup>2</sup> de titularidad de Piel Trujillo S.A.C. (en adelante, **Piel Trujillo**). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 114-2014 del 16 de setiembre del 2014<sup>3</sup> y analizados en el Informe de Supervisión N° 135-2014-OEFA/DS-IND del 2 de octubre del 2014.
2. El 30 de marzo del 2015, la Dirección de Supervisión emitió el Informe Técnico Acusatorio N° 121-2015-OEFA/DS<sup>4</sup> concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

### b) Antecedentes vinculados a las acciones de fiscalización

3. Mediante Resolución Subdirectorial N° 573-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de octubre del 2015<sup>5</sup> y notificada el 26 de octubre del 2015<sup>6</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento

<sup>1</sup> Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20480943920.

<sup>2</sup> La planta industrial se encuentra ubicada en el jirón Leónidas Yerovi N° 340-350 – Río Seco, distrito de El Porvenir, provincia y departamento de la Libertad.

<sup>3</sup> Folios 19 al 21 del Informe de supervisión N° 135-2014-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 10 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios 1 al 9 (reverso) del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 47 al 52 del Expediente.

<sup>6</sup> Folio 54 del Expediente.





administrativo sancionador contra Piel Trujillo, imputándole a título de cargo lo siguiente:

Cuadro N° 1

Presunta conducta infractora	Presunta norma incumplida y la que tipifica la infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
Piel Trujillo S.A.C. habría iniciado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Numeral 1 del Artículo 10° del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, el Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAN.</li> <li>- Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.</li> </ul>	Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Multa de hasta 175 UIT



4. Por Oficio N° 133-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de octubre del 2015, la Subdirección de Instrucción e Investigación solicitó a la Dirección de Asuntos Ambientales del Viceministerio del Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) que informe respecto de la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente a la planta Industrial de Piel Trujillo<sup>7</sup>.
5. Mediante Oficio N° 06971-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM remitido el 6 de noviembre del 2015<sup>8</sup>, PRODUCE atendió el requerimiento de información efectuado, donde adjuntó el Reporte N° 0112-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 2 de noviembre del 2015<sup>9</sup>, el cual informó que Piel Trujillo presentó la solicitud de aprobación de su Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, **DAP**) el 24 de junio del 2014 y que en el procedimiento de evaluación de dicho instrumento el administrado cumplió con remitir la documentación solicitada dentro de los plazos establecidos, por lo que el DAP de Piel Trujillo fue aprobado el 27 de octubre del 2015.

7 Folio 55 del Expediente.

8 Folio 57 del Expediente.

9 Folios 58 del Expediente.





- 6. El 19 de noviembre del 2015, Piel Trujillo presentó sus descargos<sup>10</sup> al presente procedimiento administrativo sancionador.
- 7. Mediante Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI del 26 de febrero del 2016<sup>11</sup> y notificada el 9 de noviembre del 2015<sup>12</sup>, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **Dirección de Fiscalización**) declaró la responsabilidad administrativa de Piel Trujillo, al haberse acreditado la comisión del hecho imputado señalado en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Asimismo, declaró que no correspondía imponer una sanción por la comisión de la citada infracción, dictando las siguientes medidas correctivas:

Cuadro N° 2

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Piel Trujillo inició actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Industrial para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos, de conformidad con lo establecido en su DAP aprobado por la autoridad competente.	A los treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, deberá remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese.
	Informar a esta Dirección sobre los resultados de los monitoreos de efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones, de conformidad con lo establecido en su DAP aprobado por la autoridad competente.	A los quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de haber realizado el monitoreo de efluentes, conforme a la frecuencia establecida en el programa de monitoreo de su DAP, deberá remitir a esta Dirección un informe de los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades que descarguen sobre cuerpos de aguas superficiales, respecto de los parámetros establecidos el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para aguas superficiales de las actividades de curtiembre nuevas <sup>13</sup> , contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO <sub>5</sub> y DQO).  Los informes deberán ser firmados por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.



<sup>10</sup> Folios 60 al 66 del Expediente.

<sup>11</sup> Folios 102 al 113 del Expediente.

<sup>12</sup> Folios 116, 117 y 118 del Expediente.

<sup>13</sup> Ver nota de pie de página 42 de la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI.





8. El 30 de marzo del 2016, Piel Trujillo interpuso recurso de apelación contra lo resuelto por la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI<sup>14</sup>, y fue ampliado mediante el escrito del 6 de mayo del 2016<sup>15</sup>; el cual fue concedido mediante Resolución Directoral N° 495-2016-OEFA/DFSAI del 13 de abril del 2016<sup>16</sup>.

**c) Antecedentes vinculados a las acciones de la segunda instancia**

9. Mediante Resolución N° 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de agosto del 2016<sup>17</sup>, notificada el 23 de agosto del 2016<sup>18</sup> el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA) resolvió el recurso de apelación presentado por Piel Trujillo, y dispuso lo siguiente:

(i) **“CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI del 26 de febrero del 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Piel Trujillo S.A.C., 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.

(ii) **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI del 26 de febrero del 2016, en el extremo que ordenó a Piel Trujillo S.A.C. las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

(iii) **Declarar la NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI del 16 de febrero del 2016, en el extremo que declaró que **no correspondía imponer a Piel Trujillo S.A.C. 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.”

10. La resolución del TFA consideró que la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI vulneró el principio de debida motivación previsto en los numerales 1.2. y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar y artículos 3° y 6° de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General (en adelante, **LPAG**)<sup>19</sup>,

<sup>14</sup> Folios 120 al 130 del expediente.

<sup>15</sup> Folios 150 al 152 del Expediente.

<sup>16</sup> Folios 92 y 93 del expediente.

<sup>17</sup> Folios 118 al 135 del expediente.

<sup>18</sup> Folios 181 al 183 del Expediente.

<sup>19</sup> **Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General**  
**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

(...)

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

(...)

**1.11. Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las





en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Piel Trujillo 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.

11. En ese sentido, en cumplimiento a lo dispuesto por el TFA y conforme lo dispuesto en la Resolución N° 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM, habiéndose confirmado la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que declara la responsabilidad Piel Trujillo, se procederá a analizar si corresponde o no la imposición de una sanción en el presente procedimiento administrativo sancionador.

## II. CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

12. La cuestión en discusión en el presente procedimiento es la siguiente:

- Única cuestión en discusión: Determinar si corresponde imponer una sanción a Piel Trujillo.

## III. CUESTIÓN PREVIA

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



13. Mediante la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

14. El Artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>20</sup> estableció que durante dicho período el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la

medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.  
(...).

<sup>20</sup> Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

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

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

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

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.





existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo las siguientes excepciones:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
  - b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
  - c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
15. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final se impondrá la multa correspondiente, sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) Si se verifica la existencia de una infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final, se dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora, y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador. De lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer sanción administrativa.

Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.

- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.





Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su posible inscripción en el registro correspondiente.

16. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias<sup>21</sup> que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, lo establecido en dicho artículo no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la LPAG, en los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

#### IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN EN DISCUSIÓN

##### IV.1 Única cuestión en discusión: Si corresponde imponer una sanción a Piel Trujillo

17. En virtud del principio del debido procedimiento<sup>22</sup> recogido en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, los administrados gozan del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, al momento de emitir un pronunciamiento, esta Dirección deberá someterse a lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente.
18. Con relación a la debida motivación, se precisa que conforme con lo dispuesto en los Artículos 3° y 6° de la LPAG<sup>23</sup>, las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa deben contener una fundamentación con los razonamientos en que se apoya, esta exigencia de motivación de sus actos es una garantía de razonabilidad de la decisión administrativa.

<sup>21</sup> Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

##### Artículo 6°.- Multas coercitivas

Lo establecido en el Artículo 19 de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199 de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, los Artículos 21 y 22 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y los Artículos 40 y 41 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD.

<sup>22</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
Título Preliminar

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

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
- 1.2. **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.

<sup>23</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador  
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

(...)

##### Artículo 6.- Requisitos Motivación del acto administrativo

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





19. Como se detalló en el Acápito III de la presente resolución, el 12 de julio del 2014 se publicó la Ley N° 30230, cuyo Artículo 19° dispone que una vez determinada la existencia de responsabilidad administrativa corresponderá evaluar el dictado de una medida correctiva y que sólo en caso de verificarse el incumplimiento de la medida correctiva ordenada procederá la aplicación de una sanción.
20. En ese orden de ideas y siendo que en el presente procedimiento ha quedado acreditada la existencia de responsabilidad administrativa de Piel Trujillo por iniciar actividades en la planta industrial sin contar con la aprobación del instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, corresponde analizar si la conducta infractora de Piel Trujillo se encuentra o no bajo el supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, y si es posible o no de ser sancionada.

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

21. En los procedimientos sancionadores se pueden reconocer, al menos, tres fases: (i) la identificación de si el hecho imputado se encuentra tipificado como una infracción en el ordenamiento jurídico; (ii) la determinación de si se cometió el hecho imputado a partir del acervo probatorio incorporado al procedimiento; y, si fuera el caso, (iii) cuál será la medida que se le impondrá al infractor<sup>24</sup>.
22. Con relación a la determinación de la sanción a imponer, a nivel penal y de modo general, ello se encuentra regulado entre los Artículos 45° y 51° del Código Penal. En esas normas se establecen una serie de criterios y pautas para determinar la sanción a imponer a una persona que ha quedado acreditado ha cometido los hechos que se le imputaron. Según el Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116, en la fase de determinación de la pena se establecerá *"la calidad e intensidad de las consecuencias jurídicas que corresponden aplicar al autor o partícipe de la infracción cometida (individualización de la pena)"*<sup>25</sup>.
23. A nivel jurisprudencial, en la Casación 73-2011-Puno, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República señaló que la actividad de determinación de la pena a imponer es una actividad intrínsecamente judicial (o de la autoridad que resuelve el caso) que dependerá del contenido concreto del injusto, la culpabilidad y punibilidad de un determinado hecho, lo cual determinará la necesidad y el *quantum* de la pena que se merece el infractor<sup>26</sup>. En ese sentido, a efectos de imponer una medida gravosa sobre un particular es necesario tener en cuenta, entre otros, el hecho mismo y sus efectos sobre el bien jurídico vulnerado; las circunstancias del caso; la intención con la cual se actuó; entre otros factores que permitan determinar la medida que se merece el particular. Esos factores pueden agravar o atenuar la sanción a imponer. En esa misma casación se indicó que la utilización de las sanciones debe respetar el principio de proporcionalidad a efectos de no lesionar innecesariamente los derechos de las personas, tal como se indica a continuación:

*"TRIGÉSIMO CUARTO: por el principio de proporcionalidad, en su vertiente de la "prohibición de exceso", los jueces hacen un control del valor constitucional de las leyes penales y obliga al operador jurídico a tratar de alcanzar el justo equilibrio en la*

<sup>24</sup> Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

<sup>26</sup> Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la Casación.







*infracción y la sanción penal a imponer al caso concreto. Los tribunales de Justicia, y en este caso la Sala Penal Permanente, deben asumir la postura, como todo Tribunal de Justicia en el mundo "cuando se trata de fiscalizar las decisiones político criminales del legislador"<sup>27</sup>.*

**TRIGÉSIMO NOVENO:** (...) *En otros términos, si se determina que una medida estatal es desproporcionada no se está afectando solamente el principio de proporcionalidad, sino principalmente el derecho fundamental o bien constitucional comprometido en la referida medida estatal, (...).*"

24. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)<sup>28</sup> 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.
25. 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".*

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

<sup>27</sup> LOPERA MESA, Gloria Patricia. Principio de proporcionalidad y Ley Penal. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, página 18.

<sup>28</sup> Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General  
Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(...).



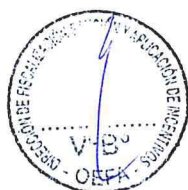


"16. El principio de proporcionalidad ha sido invocado en más de una ocasión por este Tribunal, ya sea para establecer la legitimidad de los fines de actuación del legislador en relación con los objetivos propuestos por una determinada norma cuya constitucionalidad se impugna (Exp. N° 0016-2002-AI/TC),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

17. En efecto, es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas. Como bien nos recuerda López González, "En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades".<sup>29</sup>

(Negrilla agregada).

27. 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.

<sup>29</sup>

Al respecto, véase la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC. Con relación a la utilización del test de proporcionalidad en sede penal se puede revisar la sentencia recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC, de fecha 12 de diciembre de 2012.





La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y sólo si guardan armonía y sindéresis con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes.

La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal. En consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella.

Ahora bien, más allá de la convención doctrinaria que admite su autonomía como concepto, en puridad, la proporcionalidad es una modalidad más de la razonabilidad (razonabilidad instrumental). (...)”.<sup>30</sup>

(Subrayado agregado).

28. Por su parte, la doctrina señala que para acatar el principio de razonabilidad, una disposición de gravamen debe cumplir con mantener la proporción entre los medios y fines. Ello quiere decir que al decidir el tipo de gravamen a emitir, la autoridad debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.<sup>31</sup>
29. En efecto, las sanciones o castigos deben ser medidas excepcionales a utilizar en el Derecho. Son medidas de *ultima ratio* que deben ser utilizadas cuando no existan otras medidas que permitan que el particular sea consciente y responsable por la conducta dañina realizada<sup>32</sup>.
30. 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.
31. 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.

<sup>30</sup> Sentencia del 5 de julio del 2004 recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

<sup>31</sup> “(...) Para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de acto, la limitación de un derecho, etc.), debe cumplir con:  
(...)”

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

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

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





Asimismo, se tendrá en cuenta si puso en riesgo o lesionó el bien jurídico al ambiente.

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

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

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

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

32. Los escenarios mencionados y factores respecto de cómo el administrado llevaba adelante su actividad económica deben ser tomados en cuenta para que la medida a imponer esté en directa proporcionalidad a la falta cometida por el particular y a las razones de por qué no cumplió con una determinada norma. Cabe recordar que toda medida a imponer a un particular implica ya una intervención o afectación de los derechos de los particulares, razón por la cual esa intervención no debe ir más allá de lo que sea necesario y de acuerdo a las circunstancias que rodearon el incumplimiento por parte del particular.

#### IV.1.2 Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

33. La conducta prevista en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 señala que las actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas, configuran un supuesto de excepción para no aplicar las reglas previstas en el régimen excepcional establecido en la Ley N° 30230, correspondiendo luego de determinar la existencia de responsabilidad





administrativa, imponer una sanción sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, de corresponder, dictar medidas correctivas<sup>33</sup>.

34. 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.
35. **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.
36. Adicionalmente, se deben considerar determinados criterios para la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, tales como la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros.
37. Los hechos materia de análisis respecto a la conducta de Piel Trujillo son los siguientes:
- (i) De acuerdo con la Licencia de Funcionamiento otorgada por la municipalidad de El Porvenir (documento de fecha cierta), Piel Trujillo estaría realizando actividades de curtiembre desde el 5 de julio del 2006.
  - (ii) El 24 de junio del 2014, Piel Trujillo presentó solicitud de evaluación y aprobación del DAP de la planta industrial ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del PRODUCE, lo que fue comunicado al OEFA mediante Carta N° 001-2015-PIEL TRUJILLO S.A.C./VRM del 28 de setiembre del 2015<sup>34</sup>, adjuntando la copia del cargo de solicitud de evaluación del DAP<sup>35</sup> ante PRODUCE.

<sup>33</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**Disposición Complementaria Transitoria**

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

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

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

(...).

<sup>34</sup> Folio 14 al 16 del Expediente.

<sup>35</sup> Folio 20 del Expediente.





- (ii) Durante la supervisión efectuada el 16 de setiembre del 2014, Piel Trujillo realizaba actividades industriales en la planta industrial sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, sin embargo, el administrado informó que la solicitud de aprobación se encontraba en trámite.
- (iii) Mediante Resolución Directoral N° 0486-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 27 de octubre del 2015<sup>36</sup>, PRODUCE aprobó el DAP de la planta industrial de Piel Trujillo.
38. En ese sentido, se observa que Piel Trujillo demostró su intención de obtener el DAP respectivo desde antes de la supervisión del OEFA y durante el trámite del procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, siendo que antes de culminar dicho procedimiento (17 de octubre del 2015) ya contaba con el DAP aprobado, encontrándose en el tercer supuesto establecido en el párrafo 31, es decir, el administrado ha buscado rectificar su conducta y ha iniciado los trámites para la aprobación de su instrumento de gestión ambiental, lo cual obtuvo antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI.
39. Adicionalmente, de la revisión de los medios probatorios que obran en el Expediente no se ha verificado un daño real al ambiente generado por las actividades que Piel Trujillo desarrolló en la planta industrial cuando no contaba con la certificación ambiental correspondiente. Asimismo, no existe evidencia de que Piel Trujillo realizó actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.
40. En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por **Piel Trujillo 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.**



Respecto al cumplimiento de las Medidas Correctivas

41. Sin perjuicio de lo anterior, cabe precisar que las medidas correctivas (Cuadro N° 2 de la presente Resolución) dictadas en la Resolución Directoral N° 268-2016-OEFA/DFSAI del 26 de febrero del 2016, y confirmadas por Resolución N° 029-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 15 de agosto del 2016, deberán ser cumplidas por Piel Trujillo en el modo y plazos establecidos por esta Dirección.
42. En ese sentido, corresponde reiterar que de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, luego de ordenada la medida correctiva, se suspenderá el procedimiento administrativo sancionador. Si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el presente procedimiento administrativo sancionador concluirá; de lo contrario, se reanudará, habilitando al OEFA para imponer la sanción respectiva.

En uso de las facultades conferidas con el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación

<sup>36</sup> Folios 62 y 63 Expediente.





de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país;

**SE RESUELVE:**

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

**Artículo 2°.-** Informar a Piel Trujillo S.A.C. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>37</sup>, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**Artículo 3°.-** Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos.

Regístrese y comuníquese,

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

SSR

<sup>37</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

(...)

b) Recurso de apelación

(...)

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

