



EXPEDIENTE N° : 564-2016-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : CURTIEMBRE Y SERVICIOS LIBERTAD S.A.C.¹
 UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA LA ESPERANZA
 UBICACIÓN : DISTRITO LA ESPERANZA, PROVINCIA
 TRUJILLO Y DEPARTAMENTO LA LIBERTAD
 SECTOR : INDUSTRIA
 RUBRO : CURTIEMBRE
 MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 MEDIDA CORRECTIVA

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre y Servicios La Libertad S.A.C. al haberse acreditado que realizó actividades sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada previamente por la autoridad competente en el período comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015. Esta conducta contraviene lo dispuesto en el Literal a) del Artículo 13° y el Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental 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 concordancia con el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de 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 aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad establecidos en los Artículos IV y 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en cumplimiento del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se ordena a Curtiembre y Servicios La Libertad S.A.C. que cumpla las siguientes medidas correctivas:



A los treinta (30) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta industrial La Esperanza para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos.

- (ii) *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 Diagnóstico Ambiental Preliminar, informar a esta Dirección 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, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.*

Para acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, Curtiembre y Servicios La Libertad S.A.C. deberá remitir a esta Dirección, en los plazos señalados, un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de



Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20482650491.



manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese, así como un informe sobre los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades que descarguen sobre cuerpos de aguas superficiales, a ser realizados con una frecuencia semestral respecto de los parámetros establecidos el cuadro que contiene los Límites Máximos Permisibles de Efluentes para aguas superficiales de las actividades de curtiembre nuevas, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO5 y DQO).

Lima, 25 de agosto del 2016

I. ANTECEDENTES

I.1. Antecedentes vinculados a las acciones supervisión

1. El 19 de setiembre del 2014, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular en las instalaciones de la planta La Esperanza², de titularidad de Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. (en adelante, Curtiembre y Servicios Libertad). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa³ y en el Informe N° 0134-2014-OEFA/DS-IND⁴ del 2 de octubre del 2014 (en adelante, el Informe de Supervisión).
2. El 19 de marzo del 2015, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 00106-2015-OEFA/DS del 18 de marzo del 2015⁵ (en adelante, el Informe Técnico Acusatorio) concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.



I.2. Antecedentes vinculados al inicio del presente procedimiento

3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 672-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de junio del 2016⁶ y notificada el 5 de julio del 2016⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Curtiembre y Servicios Libertad por la presunta comisión de una (1) infracción a la normativa ambiental, conforme al siguiente detalle:

N°	Hecho Imputado	Norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
1	En atención a la supervisión	- Literal a) del Artículo 13° y el Artículo 53° del	Numeral 3.1. del Cuadro de	Multa de 175 UIT

² La planta La Esperanza se encuentra ubicada en la Manzana C-1, Lote 1 – 10, Urb. Parque Industrial, distrito La Esperanza, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.

³ Folios 20 al 21 del Informe de Supervisión N° 0134-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 11 del Expediente.

⁴ Folio 3 al 7 del Informe de Supervisión N° 0134-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 11 del Expediente.

⁵ Folios 1 al 10 del Expediente.

⁶ Folios 126 al 134 del Expediente.

⁷ Folio 135 del Expediente.





<p>realizada el 19 de setiembre del 2014, Curtiembre y Servicios Libertad habría realizado actividades en su planta industrial La Esperanza sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente en el periodo comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015.</p>	<p>Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; - Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. - Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. 	<p>Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.</p>	
---	--	--	--

4. Es importante mencionar que por Resolución Subdirectoral N° 1160-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁸, la Subdirección de Instrucción e Investigación inició un procedimiento administrativo sancionador excepcional contra Curtiembre y Servicios Libertad seguido bajo el Expediente N° 1052-2015-OEFA/DFSAI/PAS, por la presunta comisión de tres (3) infracciones ambientales referidas a no contar con un almacén central de residuos peligrosos, a la omisión de presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2013 y a la falta de implementación de sistemas de muestreo y control de sus efluentes o residuos líquidos y sólidos, emisiones gaseosas, ruidos y otros que pueda generar su actividad, en la planta La Esperanza derivados de la supervisión realizada el 19 de setiembre del 2014.



1.3. Acciones de instrucción y descargos

5. Mediante Carta N° 575-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁹ notificada el 15 de abril del 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, Subdirección de Instrucción) solicitó a Curtiembre y Servicios Libertad información adicional con la finalidad de contar con información actualizada sobre los supuestos



⁸ De fecha 15 de agosto del 2016.

⁹ Folio 17 del Expediente.



incumplimientos detectados durante la supervisión efectuada el 19 de setiembre del 2014.

6. El 21 de abril del 2016, mediante Oficio N° 160-2016-OEFA/DFSAI/SDI¹⁰ la Subdirección de Instrucción solicitó a la Dirección General de Asuntos Ambientales de PRODUCE que informe si la empresa Curtiembre y Servicios Libertad, entre otras, cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado o en trámite y si la planta industrial La Esperanza se encuentra cerrada y/o ha paralizado sus actividades industriales.
7. El 28 de abril del 2016¹¹, Curtiembre y Servicios Libertad atendió el requerimiento efectuado por la Subdirección de Instrucción, presentando copia de la Resolución Directoral N° 456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM de fecha 6 de octubre del 2015, documento que aprueba el Diagnóstico Ambiental Preliminar (en adelante, DAP) de la planta La Esperanza.
8. El 26 de mayo del 2016, mediante Oficio N° 02091-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, la Dirección General de Asuntos Ambientales de PRODUCE remitió el Informe N° 0660-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI¹² en el cual señaló que con fecha 3 de agosto del 2015 Curtiembre y Servicios Libertad solicitó la evaluación y aprobación del DAP, siendo que en la actualidad se encuentra aprobado. Asimismo, señaló que la planta industrial La Esperanza de propiedad del administrado se encuentra activa.
9. Cabe señalar que hasta la fecha de emisión de la presente resolución, Curtiembre y Servicios Libertad no ha presentado descargos, a pesar de haber sido debidamente notificado.
10. El 26 de julio del 2016¹³, el administrado remitió la información correspondiente a sus ingresos brutos percibidos en los años 2012 al 2014.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

11. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:
 - (i) Primera cuestión en discusión: determinar si Curtiembre y Servicios Libertad realizó actividades en la planta La Esperanza sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente en el período comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015 y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas.
 - (ii) Segunda cuestión en discusión: determinar, de ser el caso, si corresponde imponer una sanción a Curtiembre y Servicios Libertad.



¹⁰ Folio 18 del Expediente.
¹¹ Folios 20 al 122 del Expediente.
¹² Folios 123 al 125 del Expediente.
¹³ Folios 138 al 293 del Expediente.





III. CUESTIÓN PREVIA

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

12. 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.
13. El Artículo 19° de la Ley N° 30230¹⁴ estableció que durante dicho período el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador, salvo las siguientes excepciones:
- 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.
14. 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:

¹⁴ 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:

- 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.





- (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.

15. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias¹⁵ 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 Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), en los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

¹⁵ Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

Artículo 6°.- Multas coercitivas

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



**IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN**

16. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que la conducta imputada materia del presente procedimiento administrativo sancionador fue detectada durante el desarrollo de la visita de supervisión regular efectuada por la Dirección de Supervisión.
17. El Artículo 16° del TUO del RPAS¹⁶ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos –salvo prueba en contrario– se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma¹⁷.
18. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
19. En ese sentido, el Acta de Supervisión, el Informe de Supervisión y el Informe Técnico Acusatorio constituyen medios probatorios fehacientes del hecho detectado en la planta La Esperanza de Curtiembre y Servicios Libertad, al presumirse como cierta la información contenida en ellos; sin perjuicio del derecho del administrado de presentar medios probatorios que acrediten lo contrario.

IV.1 Primera cuestión en discusión: determinar si Curtiembre y Servicios Libertad realizó actividades en la planta La Esperanza sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente en el período comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015 y, si corresponde ordenar medidas correctivas

20. El Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley SEIA)¹⁸ establece que no podrá iniciarse la

¹⁶ TUO 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 16.- Documentos públicos

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario."

¹⁷ En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:

«(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpado en los mismos». (GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. El Procedimiento Administrativo Sancionador. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).

En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480).

¹⁸ Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

Artículo 3°.- Obligatoriedad 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,





ejecución de proyectos 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.

21. El Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM¹⁹, establece que toda persona, natural o jurídica que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, deberá gestionar una certificación ambiental ante la autoridad competente; siendo que la no obtención de la misma, implica la imposibilidad de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto.
22. A partir del 6 de setiembre del 2015 entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. El Literal a) del Artículo 13° del citado reglamento establece que es obligación del titular de las actividades reguladas someter a evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, puedan corresponderle²⁰.
23. Asimismo, el Artículo 53° del citado cuerpo normativo señala que el titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que esta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso²¹.



autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

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

Artículo 15°.- Obligatoriedad 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.

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 ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobarción, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley.

²⁰ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

Artículo 13°.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

- a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.
(...).

²¹ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

Artículo 53°.- Adecuación ambiental de las actividades en curso

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

- a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)

Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

- b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)





- 24. La falta de un análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de las actividades industriales y la escasez de propuestas de remediación o minimización –materializados en un instrumento de gestión ambiental- impide una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales generados por la actividad realizada, poniendo en riesgo a la flora y fauna²².

a) **Hecho detectado**

- 25. Durante la supervisión realizada el 19 de setiembre del 2014, personal de la Dirección de Supervisión solicitó a Curtiembre y Servicios Libertad que presente copia del instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, conforme se consigna en el Formato de Requerimiento de Información²³:

N°	DOCUMENTACIÓN	COMENTARIO
	(...)	(...)
1	Copia de documento que aprueba el Instrumento de Gestión Ambiental (EIA, PAMA, DIA, DAP) por el Ministerio de la Producción (incluido dicho documento)	Por remitir

(El énfasis es agregado)



- 26. Asimismo, en el Acta de Supervisión, la Dirección de Supervisión requirió a Curtiembres y Servicios Libertad la presentación del instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente para el desarrollo de sus actividades industriales en la planta industrial, manifestando el representante, que la empresa había presentado el DAP ante PRODUCE, conforme se detalla a continuación²⁴:

"(...)

N°	HALLAZGOS
1	El representante del administrado manifiesta que ha presentado su Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de Producción, quedando pendiente remitir el cargo de presentación.

(...)"

(El énfasis es agregado)

- 27. En el Informe de Supervisión, la Dirección de Supervisión indicó lo siguiente ²⁵:

"(...)
7. HALLAZGOS

Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

²² Folio 4 del Expediente.

²³ Folio 22 del Informe de Supervisión N° 0134-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 11 del Expediente.

²⁴ Folio 20 (reverso) del Informe N° 0134-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 11 del Expediente.

²⁵ Folio 5 (Reverso) del Informe N° 0134-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 11 del Expediente.





Hallazgo N° 1:	Sustento:
EL ADMINISTRADO NO CUENTA CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL AROBADO <i>El representante del administrado manifiesta que ha presentado el Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de la Producción, quedando pendiente remitir el cargo de presentación.</i>	Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, art. 15°. Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (art. 5°). Fotografías N° 04, 05, 06, 07, 08, 09 (ver anexo II) (...)
Análisis Técnico:	
(...) A pesar de ello, la empresa viene realizando actividades de curtiembre sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado, alcanzando en lugar de ello copia de publicación del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la empresa Curtiembre & Servicios Libertad S.A.C. en donde se menciona al público en general sobre el inicio de la elaboración de dicho instrumento de gestión, evidenciando que no se cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado. (...)"	

(El énfasis es agregado)

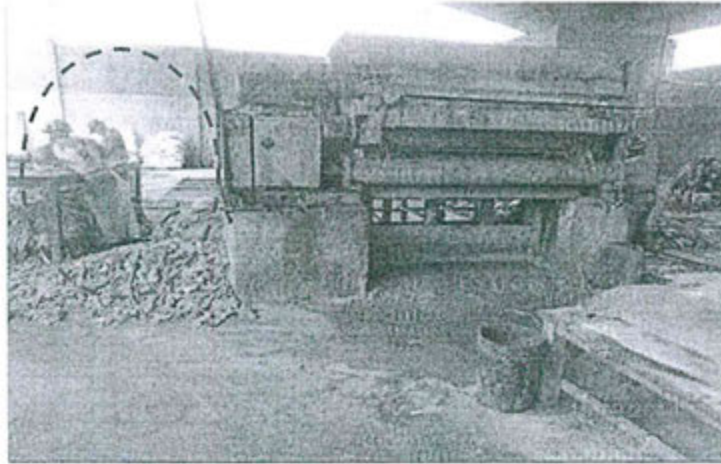
28. Asimismo, durante la supervisión regular realizada el 19 de setiembre se verificó que Curtiembre y Servicios Libertad se encontraba desarrollando actividades en la planta La Esperanza, toda vez que se observó a su personal laborando de forma regular, conforme se aprecia de las fotografías N° 4 y 5 del Informe de Supervisión²⁶:



FOTOGRAFÍA N°04: Batales 1, 2; para el proceso de remojo y pelambre de pieles de cuero.



²⁶ Folios 24 (reverso) y 25 del Informe de Supervisión N° 0134-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 11 del Expediente.



FOTOGRAFÍA N°05: Máquina descarnadora, se observa residuos de descarnado al costado de máquina, sobre piso de cemento.

29. Entre los anexos del Informe de Supervisión se adjunta copia de la Licencia Municipal de Funcionamiento otorgada por la Municipalidad Distrital de La Esperanza el 6 de setiembre del 2013²⁷ en la que se indica como giro autorizado "curtido y adobo de pieles", con lo cual y junto a los medios probatorios citados, se evidencia que en el momento de la supervisión el administrado se encontraba desarrollando actividades de producción en la planta industrial sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

30. En el Informe Técnico Acusatorio²⁸, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

"CONCLUSIONES

77. El administrado CURTIEMBRE & SERVICIOS LIBERTAD S.A.C., vendría desarrollando actividades industriales sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado de acuerdo a lo establecido en el artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (...)"

(El énfasis es agregado)

b) Análisis de la imputación

31. A partir del 6 de setiembre del 2015 entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. El Literal a) del Artículo 13° del citado reglamento establece que es obligación del titular de las actividades reguladas someter a evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, puedan corresponderle²⁹.

²⁷ Folio 38 del Informe N° 0134-2014-OEFA/DS-IND, contenido en soporte magnético (CD) ubicado en folio 11 del Expediente.

²⁸ Folio 4 (reverso) del Expediente.

²⁹ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

Artículo 13°.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.
(...).





32. El 28 de abril del 2016³⁰, Curtiembre y Servicios Libertad remitió copia de la Resolución Directoral N° 456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM de fecha 6 de octubre del 2015 mediante la cual PRODUCE aprobó el DAP de la planta industrial La Esperanza de propiedad del administrado. Cabe señalar que la referida resolución presentada por el administrado no se encuentra acompañada del Informe Técnico Legal en el cual se indica que Curtiembre y Servicios Libertad solicitó la aprobación de su DAP.
33. Los Numerales 4.2 y 4.3 del Artículo 4° del TUO del RPAS³¹ señalan respecto de la responsabilidad administrativa objetiva en el procedimiento administrativo sancionador aplicado por el OEFA, que una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado 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. En el presente caso no se ha acreditado la ruptura del nexo causal, es decir, que Curtiembre y Servicios Libertad no tramitó la aprobación del DAP antes del inicio de actividades por causa de un hecho de fuerza mayor, hecho de tercero y/o caso fortuito.
34. El titular de la industria manufacturera tiene la obligación de contar con la certificación ambiental correspondiente **antes del inicio de sus actividades**. Sumado a ello, a la fecha de supervisión Curtiembre y Servicios Libertad no había solicitado ante PRODUCE la evaluación y aprobación de su instrumento de gestión ambiental, por lo tanto, **no correspondía que iniciara o realizara actividades industriales de curtiembre en su planta Industrial**.



35. Sin perjuicio de ello, el 26 de mayo del 2016 mediante Oficio N° 02091-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, la Dirección General de Asuntos Ambientales de PRODUCE remitió el Informe N° 0660-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI en el cual señaló que con fecha 3 de agosto del 2015 Curtiembre y Servicios Libertad solicitó la aprobación de su DAP, siendo que en la actualidad

³⁰ Folios 20 al 122 del Expediente.

³¹ Texto Único 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/CD

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

4.1) La responsabilidad administrativa del infractor es independiente de la responsabilidad civil o penal que pudiera originarse por las acciones u omisiones que a su vez configuran la infracción administrativa.

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.

4.4) Cuando el incumplimiento corresponde a varios sujetos conjuntamente, responderán de forma solidaria por las infracciones cometidas.





se encuentra aprobado³² mediante Resolución Directoral N° 456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, conforme se aprecia a continuación:

Empresa	Unidad Ambiental	Antecedentes	Situación DIGGAM	Consulta SUNAT	
				Estado	Condición
Curtiembre Soago S.A.C.	Planta Industrial en La Esperanza, Trujillo, La Libertad	La empresa presentó para evaluación su IGA, Declaración de Adecuación Ambiental-DAA, mediante Registro N° 00017602-2016 (24.02.16). El IGA fue desaprobado con Resolución Directoral N° 0190-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM (06.04.16)	IGA desaprobado (Resolución Directoral N° 0190-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 06.04.16)	Activo	Habido
Curtiduría León de Judá S.A.	Planta Industrial en El Provenir, Trujillo, La Libertad	La empresa no ha presentado su IGA para evaluación ante la DIGGAM.	IGA no presentado	Baja de Oficio (31.07.15)	Habido
Piolas y Lanús R. Tenorio S.A.	Planta Industrial en Lima, Lima, Lima	La empresa no ha presentado su IGA para evaluación ante la DIGGAM.	IGA no presentado	Activo	No habido
Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C.	Planta Industrial en La Esperanza, Trujillo, La Libertad	La empresa presentó para evaluación su IGA, Declaración de Adecuación Ambiental-DAA, mediante Registro N° 00071128-2015 (03.06.15)	IGA aprobado (Resolución Directoral N° 0456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 16.10.15)	Activo	Habido

Fuente: Oficio N° 02091-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM remitido por PRODUCE el 30 de mayo del 2016³³

36. Cabe señalar que, Curtiembre y Servicios Libertad como titular de la industria manufacturera tiene la obligación de contar con la certificación ambiental correspondiente **antes del inicio de sus actividades**. A la fecha de supervisión (19 de setiembre del 2014), Curtiembre y Servicios Libertad no contaba con un instrumento de gestión ambiental aprobado por PRODUCE, por lo tanto **no correspondía que realizara actividades industriales de curtiembre en la planta La Esperanza**, ello en virtud del Literal a) del Artículo 13° y en el Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; así como en el Artículo 3° de la Ley del SEIA y en el Artículo 15° de su reglamento.

37. De la revisión de los medios probatorios: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) Informe Técnico Acusatorio, (iv) Licencia de Funcionamiento otorgada a la planta industrial La Esperanza; (v) escrito del 28 de abril del 2016; y (vi) Oficio N° 02091-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 30 de mayo del 2016, se concluye que: Curtiembre y Servicios Libertad inició actividades productivas el 6 de setiembre del 2013, el 3 de agosto del 2015 solicitó la aprobación del DAP ante PRODUCE y el 6 de octubre del 2015 fue aprobado su instrumento de gestión ambiental por PRODUCE.

38. El Artículo 14° del Reglamento de la Ley del SEIA³⁴ establece que la evaluación

³² Cabe señalar que el Oficio N° 02091-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM adjuntó de manera digital (cd) la documentación relacionada a la solicitud de aprobación de los instrumentos de gestión ambiental de varias empresas, entre ella Curtiembre y Servicios Libertad. Entre dichos documentos obra la Resolución Directoral N° 456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 6 de octubre del 2015 y el Informe Técnico Legal N° 1664-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI del 5 de octubre del 2015 en el cual se indica que con fecha 3 de agosto del 2015 Curtiembre y Servicios Libertad solicitó la aprobación de su DAP.

³³ Cabe señalar que en el documento anexo adjunto al Oficio N° 02091-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM remitido por PRODUCE se señala que la fecha de aprobación de la Resolución Directoral N° 456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM fue el 16 de octubre del 2015, sin embargo, de la revisión de dicha resolución se aprecia que la fecha de aprobación del DAP fue el 6 de octubre del 2015.

³⁴ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 14°.- Proceso de evaluación de impacto ambiental

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

Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto,





ambiental es un proceso destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieran derivarse de las actividades productivas. Asimismo, el Artículo 15° del Reglamento señala que como resultado del proceso de evaluación ambiental, la autoridad competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la certificación ambiental³⁵.

39. En ese sentido, la ausencia de un análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de la actividad industrial y la escasez de propuestas de remediación o minimización materializados en un instrumento de gestión ambiental, impide una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, y por ende, la realización de la actividad industrial genera un daño potencial a la flora y fauna.
40. De manera complementaria cabe señalar que, de acuerdo a los hallazgos verificados durante la supervisión del 19 de setiembre del 2014 tramitados bajo el Expediente N° 1052-2015-OEFA/DFSAI/PAS, las actividades desarrolladas en la planta La Esperanza sin la correspondiente certificación generaron un potencial impacto al ambiente, toda vez que, el administrado no contaba con un almacén central para el acopio de sus residuos peligrosos según las especificaciones indicadas en la normativa sectorial vigente y la falta de implementación de sistemas de muestreo y control de sus efluentes o residuos líquidos y sólidos, emisiones gaseosas, ruidos y otros, generando su actividad un riesgo potencial al ambiente.
41. Transcurridos dos (2) años y un (1) mes desde que Curtiembre y Servicios Libertad inició actividades en la planta Industrial, el 6 de octubre del 2015 se aprobó el DAP de la planta mediante Resolución Directoral N° 456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM³⁶.
42. El Artículo 5° del TUO del RPAS establece que "*el cese de la conducta que constituye infracción administrativa, no sustrae la materia sancionable*"³⁷. En tal sentido, la subsanación posterior del hallazgo verificado el 19 de setiembre del 2014 no exime al administrado de su responsabilidad administrativa por no haber

contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás normas complementarias".

³⁵ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental
(...)
Como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.
(...).

³⁶ Folios 22 y 22 (reverso) del Expediente.

³⁷ 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 substracción 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.





contado con un instrumento de gestión ambiental aprobado de manera previa al inicio de sus actividades. No obstante, esta circunstancia será evaluada para la delimitación de las medidas correctivas a ordenar

43. De los medios probatorios actuados en el Expediente se verifica que Curtiembre y Servicios Libertad realizó actividades productivas en la planta La Esperanza sin contar con la certificación ambiental otorgada previamente por la autoridad competente en el período comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015. Esta conducta vulnera la obligación contenida en el Literal a) del Artículo 13° y en el Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; así como en el Artículo 3° de la Ley del SEIA y en el Artículo 15° de su reglamento. **Por tanto, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre y Servicios Libertad.**

c) Procedencia de medidas correctivas

44. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre y Servicios Libertad, corresponde verificar si este amerita el dictado de medidas correctivas.

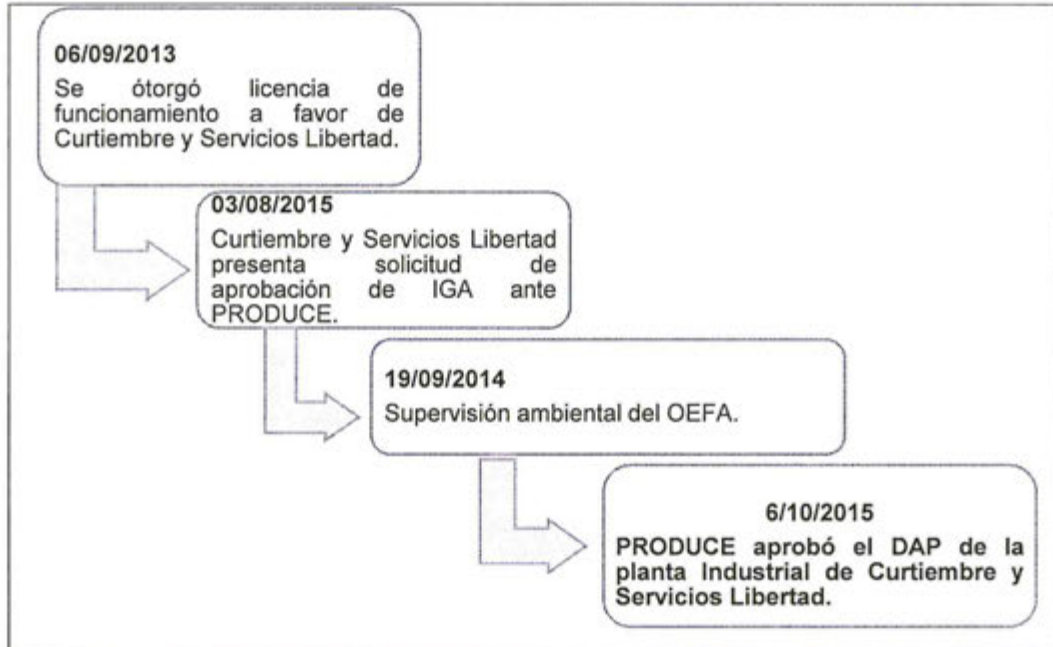
45. De lo actuado en el Expediente se ha verificado que:

- (i) El 6 de setiembre del 2013, Curtiembre y Servicios Libertad inició sus actividades en la planta industrial;
- (ii) El 19 de setiembre del 2014 (fecha de la supervisión), Curtiembre y Servicios Libertad realizaba actividades industriales en la planta La Esperanza sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente;
- (iii) El 3 de agosto del 2015, Curtiembre y Servicios Libertad presentó la solicitud de evaluación y aprobación del DAP de la planta La Esperanza ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del PRODUCE;
- (iv) El 6 de octubre del 2015, se aprobó el DAP de la planta Industrial Curtiembre y Servicios Libertad, mediante Resolución Directoral N° 456-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM.

46. De los actuados en el expediente se ha verificado que a la fecha de la emisión de la presente resolución, Curtiembre y Servicios Libertad cuenta con la certificación ambiental para efectuar actividades de curtiembre en la planta Industrial.

47. No obstante, en el expediente también ha quedado acreditado que la conducta infractora imputada a Curtiembre y Servicios Libertad perduró hasta la fecha de aprobación de su DAP, por cuanto se mantuvo desde el inicio de sus actividades (**6 de setiembre del 2013**) hasta la fecha de obtención de su certificación ambiental (**6 de octubre del 2015**). Durante dos (2) años y un (1) mes consecutivos el administrado realizó actividades manufactureras sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, como se muestra a continuación:



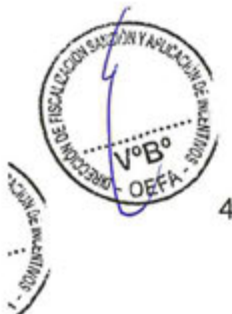


Elaboración: DFSAI

- 48. Cabe precisar que la evaluación ambiental es un proceso destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieran derivarse de las actividades productivas. Este proceso comprende además medidas de protección ambiental que aseguran, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles³⁸. El resultado del proceso de evaluación ambiental constituye, de ser aprobatorio, la certificación ambiental de un proyecto³⁹.
- 49. En ese sentido, al no haberse realizado un análisis que identificara los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de las actividades industriales y la escasez de propuestas de remediación o minimización materializados en un instrumento de gestión ambiental, impidió una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, y, por ende, la realización de las actividades industriales en la planta Industrial de Curtiembre y Servicios Libertad ha generado

³⁸ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
Artículo 14°.- Proceso de evaluación de impacto ambiental
 La evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos.
 Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás normas complementarias.

³⁹ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental
 (...) Como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.
 (...).





un potencial daño a la flora y fauna.

50. Dado el alto impacto negativo que ha podido generar la conducta que Curtiembre y Servicios Libertad mantuvo durante dos (2) años y un (1) mes consecutivos, y siendo que las actividades industriales⁴⁰ que realizaba sin contar la certificación ambiental aprobada previamente por la autoridad competente pudo generar daños a la flora y fauna y salud de las personas, las medidas correctivas que le hubieran correspondido acatar en el supuesto de no haber obtenido su instrumento de gestión ambiental serían el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Industrial y el retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encontraran en dicha planta.
51. Con tales medidas se busca garantizar de manera adecuada la protección del ambiente que es el bien jurídico que se ha encargado tutelar a esta institución, y en específico, a esta Dirección como Autoridad Decisora.
52. No obstante, PRODUCE aprobó el instrumento de gestión ambiental de la planta industrial La Esperanza antes de la conclusión del presente procedimiento, razón por la cual esta Dirección debe evaluar la pertinencia⁴¹, proporcionalidad y razonabilidad⁴² de la medida correctiva a ordenar en función al tiempo que la



De conformidad al Centro Panamericano de Ingeniería Sanitaria y Ciencias del Ambiente – Organización Mundial de la Salud, los residuos de las curtiembres pueden causar problemas que representan efectos negativos sobre el ambiente. La disposición de los residuos líquidos y sólidos, así como las emisiones gaseosas sobre cuerpos de agua, suelo y aire, degradan la calidad de estos últimos ocasionando daños ambientales muchas veces irreversibles. También son conocidos sus efectos sobre la salud de las personas, por contacto directo con los insumos químicos utilizados en el proceso productivo y por contacto con los residuos peligrosos que se generan. Los efluentes que contienen alta carga orgánica, sulfuro y cromo, merecen especial atención en cuanto a la disminución de su volumen y carga contaminante. Las aguas residuales cuando son descargadas directamente a un cuerpo de agua ocasionan efectos negativos en la vida acuática y en los usos posteriores de estas aguas. Un cuerpo de agua contaminado disminuye su valor de su uso como agua para bebida o para fines agrícolas e industriales. Ver Guía técnica para la minimización de residuos en curtiembres. En <http://www.bvsde.paho.org/cdrom-repi86/fulltexts/bvsacd/scan/005343.pdf>. (El resaltado es agregado).

Del mismo modo, los procesos de ribera son responsables del 80% de la carga contaminante total expresada en términos de DBO5 debido esencialmente a la presencia de proteínas y sus productos de degradación, y del 60%, de los sólidos suspendidos. La presencia de sulfuro en el pelambre y de cromo en la curtiembre dan una especial toxicidad a las descargas, por lo que deben ser atendidos con especial cuidado. Las aguas residuales deben ser sometidas a un riguroso control y análisis químico. Ver Revista Química de la Pontificia Universidad Católica de Lima, Volumen XV, págs. 42, 43 y 46. En <http://www.revistas.pucp.edu.pe/index.php/quimica/article/viewFile/4756/4757>. (El resaltado es agregado).

- ⁴¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el Artículo 146° de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable.

- ⁴² Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Título Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(...)

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)





conducta infractora permaneció vigente dos (2) años y un (1) mes, a fin de garantizar la actual y futura tutela del ambiente.

53. Debe tenerse presente que la finalidad de la medida correctiva es en efecto corregir la conducta, y a su vez, desincentivar al agente infractor y a la sociedad que la conducta se vuelva a producir en el futuro y adecuar la conducta del agente a las disposiciones legales vigentes a fin de que realice sus actividades en armonía con el ambiente y la sociedad.
54. En consecuencia, si bien en el presente caso el administrado ha obtenido la aprobación de su DAP, esta aprobación **se realizó dos (2) años y un (1) mes después de haber iniciado actividades en su planta industrial y de haber realizado actividades sin el instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente**, asimismo, que durante dicho periodo el administrado no efectuó análisis ni evaluaciones ambientales destinadas a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que han podido generarse en su planta Industrial, **corresponde a Curtiembre y Servicios Libertad, a la fecha**, implementar las medidas contempladas en su DAP a fin de prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar posibles afectaciones al medio ambiente y la salud de las personas.
55. Esta Dirección considera que debe asegurar la tutela del ambiente en el presente y futuro, por lo que corresponde ordenar a Curtiembre y Servicios Libertad el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas:



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

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





Conducta Infraactora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
En atención a la supervisión realizada el 19 de setiembre del 2014, Curtiembre y Servicios Libertad habría realizado actividades en su planta industrial La Esperanza sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente en el periodo comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015.	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 ⁴³ , contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO ₅ 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.



56. Dicha medida tiene por finalidad garantizar que el administrado adecúe su conducta y cumpla con ejecutar las medidas de protección necesarias a efectos de proteger el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, sin perjudicar el desarrollo de sus actividades productivas.
57. El primer informe deberá detallar el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese.
58. El segundo informe deberá detallar 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, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO₅ y DQO)⁴⁴.

⁴³ Actividades nuevas se refiere a las actividades de las empresas de los subsectores cemento, papel y curtiembre que se inicien a partir de la fecha de vigencia del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, conforme a lo señalado en el Anexo 1 de la citada norma.

⁴⁴ Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobados por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE
Anexo 1
(...)

Límite Máximo Permisible de Efluentes para aguas superficiales de las actividades de cemento, cerveza, papel y curtiembre





59. Los referidos informes deberán ser firmados por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.
60. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, se ha tomado como referencia el plazo establecido para la evaluación de instrumentos de gestión ambiental correctivos en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE⁴⁵; así como la frecuencia de monitoreos en los rubros papel y cemento previsto en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel⁴⁶.
61. Las medidas correctivas ordenadas deberán ser cumplidas por Curtiembre y Servicios Libertad en el modo y plazos establecidos por esta Dirección.
62. 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

PARÁMETROS	CEMENTO		CERVEZA		PAPEL		CURTIEMBRE	
	EN CURSO	NUEVA	EN CURSO	NUEVA	EN CURSO	NUEVA	EN CURSO	NUEVA
PH	6 - 9	6 - 9	6 - 9	6 - 9	6 - 9	6 - 9	5.0 - 8.5	5.0 - 8.5
Temperatura (°C)	35	35	35	35	35	35	35	35
Sólidos Susp. Tot. (mg/l)	50	30	50	30	100	30	50	30
Aceites y Grasas (mg/l)			5	3	20	10	25	20
DBO ₅ (mg/l)			50	30		30	50	30
DQO (mg/l)			250	50		50	250	50
Sulfuro (mg/l)							1	0.5
Cromo VI (mg/l)							0.3	0.2
Cromo Total (mg/l)							2.5	0.5
Coliformes Fecales, NMP/100ml							4000	1000
N - NH ₄ (mg/l)							20	10

⁴⁵ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE
Artículo 58°.- Evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo

(...)

58.3 El plazo máximo que tiene la autoridad competente para resolver la solicitud de adecuación ambiental, es de treinta (30) días hábiles.

⁴⁶ Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobados por Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE

Artículo 6°.- Programas de Monitoreo para los subsectores cemento y papel.

Las empresas del Subsector Cemento deberán desarrollar un Programa de Monitoreo de dos años para el parámetro SO₂, con una frecuencia semestral, según lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Emisiones Atmosféricas aprobado mediante Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM; a fin de contar con la línea base correspondiente que permita establecer el Límite Máximo Permisible para este parámetro.

Las empresas del Subsector Papel, según corresponda de acuerdo a su proceso, deberán desarrollar un Programa de Monitoreo de dos años para los parámetros H₂S, Cloro y Amoníaco, con una frecuencia semestral, según lo establecido en el Protocolo de Monitoreo de Emisiones Atmosféricas aprobado mediante Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM; a fin de contar con la línea base correspondiente que permita determinar los Límites Máximos Permisibles para estos parámetros. **El Ministerio de la Producción en casos justificados podrá determinar una frecuencia trimestral para la realización de los monitoreos.**

(El resaltado es agregado).





imponer la sanción respectiva, de acuerdo a lo establecido en el segundo párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230.

63. Considerando las características de la conducta infractora detectada, la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución, respecto de la medida correctiva ordenada, será sin efectos suspensivos, en virtud de lo dispuesto en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁴⁷.

IV.2. Segunda cuestión en discusión: si corresponde aplicar una sanción a Curtiembre y Servicios Libertad

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

64. 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 infractor⁴⁸.
65. 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)"*⁴⁹.
66. 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 infractor⁵⁰. 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



⁴⁷ Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

(...)

24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.

⁴⁸ Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la 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"⁵¹.

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, (...)."

67. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la LPAG⁵² 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.**
68. 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."*

69. 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



⁵¹ LOPERA MESA, Gloria Patricia. Principio de proporcionalidad y Ley Penal. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, página 18.

⁵² 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.
(...).





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".⁵³

(El énfasis es agregado)



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



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



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). (...).⁵⁴

(El énfasis es agregado)

71. 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.⁵⁵
72. 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 realizada⁵⁶.
73. 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.
74. 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



⁵⁴ Sentencia del 5 de julio del 2004 recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

⁵⁵ "(...) 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.





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.

75. 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.

Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso

76. 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 correctivas⁵⁷.

77. 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.
78. 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.
79. 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.
80. A la fecha de la supervisión regular (19 de setiembre del 2014) Curtiembre y Servicios Libertad había iniciado el trámite de aprobación del DAP de la planta Industrial (3 de agosto del 2015); y, el 6 de octubre del 2015 PRODUCE aprobó el DAP del administrado.
81. De la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente no se ha verificado un daño grave ni real al ambiente generado por las actividades que Curtiembre y Servicios Libertad estuvo realizando en la planta industrial La Esperanza. Asimismo, no existe evidencia de que Curtiembre y Servicios Libertad haya realizado actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.
82. En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por Curtiembre y Servicios Libertad 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.



⁵⁷ 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.

(...).





83. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por 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 de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país y en el 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;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. por la comisión de la siguiente infracción y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
1	En atención a la supervisión realizada el 19 de setiembre del 2014, Curtiembre y Servicios Libertad habría realizado actividades en su planta industrial La Esperanza sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente en el periodo comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015.	<ul style="list-style-type: none"> - Literal a) del Artículo 13° y el Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. - Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental; - Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. - Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Artículo 2°.- Ordenar a Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. que, en calidad de medidas correctivas, cumpla con lo siguiente:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
En atención a la supervisión realizada el 19 de setiembre del 2014, Curtiembre y Servicios Libertad habría realizado actividades en su planta industrial La Esperanza sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente en el	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.





<p>período comprendido del 6 de setiembre del 2013 al 5 de octubre del 2015.</p>	<p>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.</p>	<p>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, contemplados en el Anexo 1 del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE (pH, temperatura, sólidos suspendidos totales, aceites y grasas, DBO₅ y DQO).</p> <p>Los informes deberán ser firmados por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>
--	---	---

Artículo 3°.- Declarar que en aplicación del principio de razonabilidad y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, no corresponde imponer a Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. una sanción por la comisión de la infracción señalada en el Artículo 1°.



Artículo 4°.- Informar a Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. que el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, facultará a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA a variar las referidas medidas, ordenándose el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta La Esperanza, y el retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicha planta, con el propósito de neutralizar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente y la salud de las personas, de conformidad con el Numeral 33.5 del Artículo 33° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD.

Artículo 5°.- Informar a Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. que mediante el presente pronunciamiento se suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual concluirá si la autoridad administrativa verifica el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas. De lo contrario, el procedimiento se reanudará, habilitando al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el segundo numeral de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 6°.- Informar a Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. que el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas será verificado en el procedimiento de ejecución que iniciará la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA. En ese sentido, el administrado deberá presentar ante esta Dirección los medios probatorios vinculados con el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, de conformidad con lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del





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

Artículo 7°.- Informar a Curtiembre y Servicios Libertad 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 General⁵⁸, 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 8°.- Informar a Curtiembre y Servicios Libertad S.A.C. que la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución respecto de las medidas correctivas ordenadas será sin efectos suspensivos, en virtud de los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, y de lo dispuesto en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 9°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, la declaración de responsabilidad administrativa será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,


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

CTS

⁵⁸

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.

