



EXPEDIENTE N° : 785-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : SOCIEDAD ANÓNIMA PAPELSA¹
UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA LURIGANCHO - CHOSICA
UBICACIÓN : DISTRITO LURIGANCHO - CHOSICA,
 PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : PAPEL
MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 MEDIDAS CORRECTIVAS
 MULTA
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Sociedad Anónima Papelsa al haberse acreditado que realiza actividades industriales en la planta Lurigancho – Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta contraviene lo dispuesto en el Literal a) del Artículo 13° y Artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, en el Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y en el 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 Sociedad Anónima Papelsa que cumpla las siguientes medidas correctivas:

- (i) *En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, solicitar la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente para la realización de sus actividades industriales. En el instrumento deberá incluirse, entre otros aspectos que sean pertinentes para garantizar una adecuada protección del ambiente, los compromisos legalmente exigibles relativos a la gestión adecuada de los residuos sólidos generados en la planta Lurigancho - Chosica.*
- (ii) *En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente.*
- (iii) *En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre medidas de protección ambiental implementadas en la planta Lurigancho - Chosica para el adecuado manejo de los residuos sólidos y efluentes, que se generen como resultado de los procesos y operaciones en*

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20101927904.





sus instalaciones.

- (iv) *En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución, informar a esta Dirección sobre los resultados del monitoreo de las emisiones gaseosas y ruido ambiental que se generen como resultado de los procesos y operaciones en la planta Lurigancho - Chosica, con una frecuencia trimestral.*

Para acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, en los plazos señalados, Sociedad Anónima Papelsa deberá remitir a esta Dirección (i) el cargo de presentación ante la autoridad competente de la solicitud de certificación ambiental para las actividades de papel a realizarse en la planta Lurigancho - Chosica.; (ii) un informe suscrito por el representante legal de la empresa, sobre el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental, las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento y el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva; (iii) un informe suscrito por el representante legal de la empresa y el personal encargado de la obtención de permisos y certificaciones ambientales, detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos y de los efluentes generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos y de efluentes, si correspondiese; así como los certificados de disposición final y otros medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas; y (iv) un informe sobre los resultados de los monitoreos de emisiones gaseosas y de ruido ambiental (niveles de ruido).

El incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas facultará a esta Dirección a variar dichas medidas pudiendo disponerse el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Lurigancho - Chosica 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 de Sociedad Anónima Papelsa pudiera producir en el ambiente y a la salud de las personas; así como, procederá la imposición de la multa coercitiva respectiva, de conformidad con el Numeral 33.5 del Artículo 33° y Artículo 51° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD.

Multa: Ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)

Lima, 29 de setiembre del 2016

I. ANTECEDENTES

I.1. Antecedentes vinculados a las acciones supervisión

1. El 16 de febrero del 2015, 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 Lurigancho-Chosica², de titularidad de Sociedad Anónima Papelsa (en adelante, Papelsa). Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en el Acta

² La planta Lurigancho Chosica se encuentra ubicada en la Av. Las Torres N° 151, urbanización La Capitana CPM Santa María de Huachipa, distrito de Lurigancho- Chosica, provincia y departamento de la Lima.





de Supervisión N° 0010-2015³ y analizados en el Informe N° 0019-2015-OEFA/DS-IND del 16 de marzo del 2015 (en adelante, el Informe de Supervisión)⁴.

2. El 6 de octubre 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° 520-2015-OEFA/DS del 27 de agosto del 2015⁵ (Informe Técnico Acusatorio) concluyendo que el administrado incurrió en supuestas infracciones a la normativa ambiental.

1.2. Antecedentes vinculados al inicio del presente procedimiento

3. Mediante Resolución Subdirectorial N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio del 2016⁶ y notificada el 4 de agosto del 2016⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició este procedimiento administrativo sancionador contra Papelsa por la presunta comisión de una (1) infracción a la normativa ambiental, según el siguiente detalle:

Hecho imputado	Norma supuestamente incumplida y norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
En atención a la supervisión realizada el 16 de febrero del 2015 Sociedad Anónima Papelsa estaría realizando actividades industriales en la planta Lurigancho – Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	-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.	Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Multa de 175 UIT



4. Es importante mencionar que por Resolución Subdirectorial N° 962-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁸, la Subdirección de Instrucción e Investigación inició un procedimiento administrativo sancionador excepcional contra Papelsa seguido bajo el Expediente N° 1103-2015-OEFA/DFSAI/PAS, por la presunta comisión de tres (3) infracciones ambientales referidas al manejo de los residuos sólidos en la

³ Folio 213 del Informe de Supervisión N° 0019-2015-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 8 del Expediente.

⁴ Folio 8 del Expediente.

⁵ Folios 1 al 7 del Expediente.

⁶ Folios 66 al 74 del Expediente.

⁷ Folio 75 del Expediente.

⁸ De fecha 27 de julio del 2016 y notificada al administrado el 4 de agosto del 2016.





planta Lurigancho – Chosica, derivados de la supervisión realizada el 16 de febrero del 2015.

1.3. Acciones de instrucción y descargos

5. Por Oficio N° 264-2015-OEFA/DS del 17 de febrero del 2015, la Subdirección de Instrucción e Investigación solicitó a la Dirección de Asuntos Ambientales del Viceministerio del Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE) que informe respecto de la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente a la planta Lurigancho - Chosica de Papelsa.
6. Mediante Oficio N° 4806-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM recibido el 10 de junio del 2015⁹, PRODUCE remitió el reporte de búsqueda de documentos a través del sistema de trámite documentario y archivo – Sitradoc y bases de datos DIGGAM¹⁰, que señala que si bien el administrado presentó el 15 de marzo del 2011 la solicitud de evaluación del DAP para su planta Lurigancho – Chosica, no se registra la remisión del levantamiento de observaciones al DAP, en consecuencia no cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado.
7. Por escrito del 11 de agosto del 2016¹¹, el administrado remitió la información correspondiente a sus ingresos brutos percibidos en los años 2014 al 2015
8. Por escrito del 1 de setiembre del 2016¹², el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI, señalando lo siguiente:

- Papelsa no habría incurrido en infracción a la normativa ambiental vigente, toda vez que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental no le es exigible
 - (i) De acuerdo al principio de tipicidad, la autoridad administrativa tiene el deber de identificar la conducta ilícita realizada por el administrado y subsumirla en la conducta descrita como infracción.
 - (ii) Al respecto, si bien a la fecha de la supervisión era obligación de Papelsa contar con un instrumento de gestión ambiental para realizar sus actividades industriales, en setiembre del 2015, con la entrada en vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE) ésta dejó de ser una obligación ambiental fiscalizable, ya que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE dispuso un plazo de hasta tres (3) años para la adecuación ambiental de los titulares de actividades industriales que no cuenten con instrumento de gestión ambiental.
 - (iii) Conforme a lo anterior, a la fecha de la notificación la Resolución N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la obligación de contar con un

⁹ Folio 62 del Expediente.

¹⁰ Folios 9 a 10 del Expediente.

¹¹ Folios 77 al 241 del Expediente.

¹² Folios 243 al 311 del Expediente.





instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, no era considerada por el ordenamiento jurídico como una obligación ambiental fiscalizable.

- (iv) La función de la sanción administrativa, entendida como mecanismo de última ratio, es corregir la conducta del administrado y retornarla a la legalidad. Por lo tanto, si la misma norma ha establecido otro mecanismo menos gravoso, como es la adecuación, la sanción pierde sentido absoluto.
 - (v) El OEFA no realizó un análisis del marco normativo ambiental de forma sistemática, para determinar si la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental en el sector industria es una obligación ambiental fiscalizable, ya que no consideró lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
 - (vi) El objetivo de la fiscalización ambiental es fomentar el correcto desempeño ambiental de los proyectos de inversión. En ese sentido, con la finalidad de incentivar el cumplimiento de las obligaciones ambientales del sector industria, la autoridad ha establecido un periodo de adecuación de 3 años, razón por la cual no considera la posibilidad de sanción por no contar con instrumento de gestión ambiental, a diferencia de otros sectores, como hidrocarburos y minería, en los que se establece de manera expresa la posibilidad de aplicar sanciones.
 - (vii) Conforme a lo expuesto, se debe declarar el archivo del procedimiento sancionador, declarando la inexistencia de infracción administrativa.
- Papelsa ha contratado los servicios de una consultora registrada en el Ministerio de la Producción, para elaborar su D.A.A., y se encuentra dentro del plazo de 3 años para su adecuación
 - (viii) Asimismo, la Subdirección considera aplicable el artículo 53° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, sin embargo ignora que la norma establece en la Cuarta Disposición Complementaria Final, un plazo de 3 años para la adecuación a la que hace referencia dicho artículo.
 - (ix) El 20 de julio del 2015 Papelsa contrató los servicios de Ingeniería en Seguridad Industrial e Higiene Ambiental S.A.C. (INSEHI S.A.C.), consultora inscrita en el Registro de Consultoras Ambientales del Ministerio de la Producción, para la elaboración del DAA de la planta Lurigancho – Chosica, iniciando su elaboración el 5 de agosto del 2015.
 - (x) Dado que Papelsa se encuentra dentro del plazo de 3 años, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, no habría incumplido la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental.
 - La supuesta infracción imputada constituye una infracción de estado, la cual, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo General y TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, ya habría prescrito





- (xi) La infracción imputada no constituye una infracción continuada sino una de estado, es decir, que se ejecuta en un solo acto pero que despliega sus efectos por un periodo de tiempo mayor.
- (xii) La naturaleza del instrumento de gestión ambiental preventivo implica que su falta de obtención se produzca en un único momento: antes del inicio de actividades, tan es así que iniciadas las actividades no puede obtenerse un instrumento de gestión ambiental a menos que exista una norma que expresamente regule un procedimiento de adecuación, como es el caso del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
- (xiii) De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 233° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, en concordancia con el Artículo 42 del TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, el plazo para la prescripción de las infracciones a la normativa ambiental, es de 4 años.
- (xiv) Al ser tratarse de una infracción de estado, la cual fue presuntamente cometida en diciembre del 2011, la misma habría prescrito, de manera que la Dirección ha perdido competencia para pronunciarse al respecto. Por lo tanto, al haber prescrito, se extingue la responsabilidad administrativa



II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

- (i) Primera cuestión procesal: determinar si la conducta imputada constituye una obligación ambiental fiscalizable, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo 017-2015-PRODUCE.
- (ii) Segunda cuestión procesal: determinar si en el presente caso, la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones ha prescrito.
- (iii) Primera cuestión en discusión: determinar si Papelsa realiza actividades en la planta Lurigancho - Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente y, de ser el caso, si corresponde ordenar medidas correctivas.
- (iv) Segunda cuestión en discusión: de ser el caso, determinar si corresponde imponer una sanción a Papelsa.

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

- 10. 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.

11. El Artículo 19° de la Ley N° 30230¹³ 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:

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



12. En concordancia con ello, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

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

¹³

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

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

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

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

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

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





- (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.



3. Asimismo, de acuerdo con el Artículo 6° de las Normas Reglamentarias¹⁴ 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.
14. En este caso, la supuesta conducta infractora imputada a Papelsa se refiere a haber realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, supuesto descrito en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230. En ese sentido, este procedimiento se rige en principio bajo las reglas del procedimiento ordinario, siendo que en caso se determine la existencia de responsabilidad administrativa será aplicable, en caso sea pertinente considerando la aplicación del principio de razonabilidad, el 100% de la multa y el dictado de la medida correctiva pertinente.

¹⁴ 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

15. 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.
16. El Artículo 16° del TUO del RPAS¹⁵ 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 afirma¹⁶.
17. 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.
18. 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 Lurigancho - Chosica de Papelsa, 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 procesal: si la conducta imputada constituye una obligación ambiental fiscalizable, pasible de sanción, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo 017-2015-PRODUCE.

19. Papelsa manifestó en sus descargos que, de acuerdo al principio de tipicidad, la autoridad administrativa tiene el deber de identificar la conducta ilícita realizada por el administrado y subsumirla en la conducta descrita como infracción.
20. Al respecto, se debe mencionar que la Resolución Subdirectorial N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI, en el Artículo 1° de la parte resolutive, identifica el hecho imputado y señala las normas que tipifican la supuesta infracción, de acuerdo al siguiente detalle:

¹⁵ 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."

¹⁶ 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 inculpaado 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: Arzandi, 2009, p. 480).





Hecho imputado	Norma supuestamente incumplida y norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción
<p>En atención a la supervisión realizada el 16 de febrero del 2015 Sociedad Anónima Papelsa estaría realizando actividades industriales en la planta Lurigancho – Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.</p>	<p>-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.</p>	<p>Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.</p>	<p>Multa de 175 UIT</p>

21. Por otro lado, Papelsa refiere que, si bien a la fecha de la supervisión era su obligación contar con un instrumento de gestión ambiental para realizar sus actividades industriales, a partir de setiembre del 2015, con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE ésta dejó de ser una obligación ambiental fiscalizable, ya que la Cuarta Disposición Complementaria Final del referido cuerpo normativo dispuso un plazo de hasta tres (3) años para la adecuación ambiental de los titulares de actividades industriales que no cuenten con instrumento de gestión ambiental.
22. Conforme ello, agrega, a la fecha de la notificación la Resolución N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, no era considerada por el ordenamiento jurídico como una obligación ambiental fiscalizable.
23. Asimismo, señala que la autoridad ha establecido un periodo de adecuación de 3 años, razón por la cual no considera la posibilidad de sanción por no contar con instrumento de gestión ambiental, a diferencia de otros sectores, como hidrocarburos y minería, en los que se establece de manera expresa la posibilidad de aplicar sanciones.
24. Sobre este particular, se debe precisar que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente ya existía desde la entrada en vigencia del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, RPADAIM) en el año 1997. En tal sentido, considerando que Papelsa inició sus actividades en la planta Lurigancho – Chosica en diciembre del 2011, se encontraba bajo el ámbito de aplicación de esta norma, y por tanto, debió solicitar desde esa fecha la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.





25. Por otro lado, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, donde se dispone que a partir de la entrada en vigencia del referido reglamento de protección ambiental, los proyectos de inversión **deben contar, previamente con la certificación ambiental respectiva para su ejecución, caso contrario el titular incurre en infracción administrativa sancionable**¹⁷.
26. Conforme a ello, el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE señala que no contar con la certificación ambiental previamente al inicio de actividades constituye una infracción administrativa pasible de sanción, **desde la entrada en vigencia del reglamento**, es decir, que no considera ningún periodo de vacancia para la presentación de los instrumentos de gestión ambiental.
27. Con relación a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, se debe señalar que el plazo de 3 años dispuesto para la presentación del instrumento de gestión ambiental está dirigido para aquellos titulares que reportan el cumplimiento de límites máximos permisibles, de estándares de calidad ambiental, y obligaciones referidas al manejo de residuos sólidos; toda vez que se encuentran sujetos al cumplimiento de la referida normativa ambiental y por ende la autoridad competente se encuentra en capacidad de verificar el cumplimiento de las referidas obligaciones ambientales.
28. De ninguna manera puede interpretarse que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE otorga un plazo de 3 años para que los titulares de actividades industriales que no cuentan con un instrumento de gestión ambiental realicen operaciones sin sujetarse a ninguna clase de control sobre las obligaciones ambientales que por ley le corresponden.
29. Papelsa, al realizar actividades industriales correspondientes al rubro Papel, se encuentra obligado a cumplir con los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales señalados 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 papel. Asimismo, se encuentra obligado a contar con un sistema de muestreo y análisis que permita monitorear estadísticamente los efluentes, emisiones ruidos u otros que genere su actividad, de conformidad con el Numeral 4 del Artículo 6° del RPADAIM.
30. Adicionalmente, como generador de residuos sólidos comprendidos en el ámbito de la gestión no municipal, es responsable por el manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, de acuerdo con las disposiciones de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobada por la Ley N° 27314 y su reglamento. Entre otras obligaciones, deberá presentar ante la autoridad competente la Declaración y el Plan de Manejo de los Residuos Sólidos, generados en su planta industrial.

¹⁷ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

(...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Segunda.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

A partir de la vigencia del presente Reglamento, los proyectos de inversión, deben contar, previamente, con la certificación ambiental respectiva para su ejecución, de conformidad con la normatividad vigente; caso contrario el titular, incurre en infracción administrativa sancionable.





31. Al respecto, conforme se indicó en el Informe de Supervisión, durante la supervisión realizada el 19 de febrero del 2015, el representante del administrado manifestó que no se realiza ningún tipo de monitoreo ambiental en la plata Lurigancho – Chosica¹⁸.
32. Por otro lado, conforme consta en la Matriz de Verificación Ambiental, el administrado ha presentado al OEFA la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos 2014 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2015 de la planta Lurigancho – Chosica¹⁹.
33. Conforme a lo señalado previamente, si bien Papelsa estaría cumpliendo con obligaciones como generador de residuos sólidos comprendidos en el ámbito no municipal, no contaría con un programa de monitoreos que permita evidenciar el cumplimiento de la normativa ambiental, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE
34. En consecuencia, corresponde desestimar lo señalado en el escrito de descargos por parte del administrado en cuanto al supuesto plazo de 3 años que otorga la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, para la presentación del instrumento de gestión ambiental.

IV.2 **Segunda cuestión procesal: si en el presente caso, la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de infracciones ha prescrito**

35. Papelsa manifestó en sus descargos que la infracción imputada no constituye una infracción continuada sino una de estado, toda vez que, de acuerdo a la naturaleza preventiva de la obligación, la conducta infractora consiste en “no obtener previamente al inicio de actividades la certificación ambiental”, hecho que solo puede producirse en un único momento: antes del inicio de las actividades industriales.
36. Al respecto señala que una infracción de estado se ejecuta en un solo acto pero que sus efectos se despliegan por un periodo mayor. Dichas infracciones reciben similar tratamiento a las instantáneas.
37. Alega que, conforme a lo mencionado previamente, y de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 233° de la Ley de Procedimiento Administrativo General, en concordancia con el Artículo 42 del TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, considerando que la supuesta infracción imputada se habría cometido en diciembre del 2011 y que el inicio del procedimiento administrativo sancionador se notificó el 4 de agosto del 2016, la potestad sancionadora de la autoridad administrativa habría prescrito.



¹⁸ Folio 212 (reverso) del Informe de Supervisión N° 019-2015-OEFA/DS-IND.

¹⁹ Folio 209 del Informe de Supervisión N° 019-2015-OEFA/DS-IND.





38. Sobre el particular, corresponde señalar que el Numeral 233.3 del Artículo 233° de la LPAG²⁰ y el Artículo 42° del TUO del RPAS del OEFA²¹, recogen la figura de la prescripción de la potestad sancionadora de la administración pública, estableciendo que transcurrido el plazo de 4 años sin que la Administración iniciase el respectivo procedimiento administrativo sancionador, prescribirá su acción y se tornará en incompetente para imponer cualquier tipo de sanción frente al administrado.
39. Dichos artículos disponen además que el cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con el inicio del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que le sean imputados a título de cargo y que dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles por causa no imputable al administrado.
40. Cabe indicar que la prescripción en materia administrativa acarrea indefectiblemente la pérdida del *ius puniendi* del Estado, eliminando por tanto la posibilidad de que la autoridad administrativa pueda determinar la existencia de una conducta infractora y aplicar válidamente una sanción al responsable. Esta figura legal garantiza al administrado que su conducta no sea perseguida de manera indefinida y, a la vez, promueve la proactividad y eficiencia del Estado en la persecución de una infracción.
41. En su escrito de descargos, Papelsa señaló que el hecho que configura la supuesta infracción ocurrió en diciembre del 2011 y que el inicio del procedimiento administrativo sancionador fue notificado el 4 de agosto del 2016, es decir cuando había operado el plazo de prescripción establecido en el Artículo 42° del TUO del RPAS del OEFA.



20

**Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 233°.- Prescripción**

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

233.3 Los administrados plantean la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos, debiendo en caso de estimarla fundada, disponer el inicio de las acciones de responsabilidad para dilucidar las causas de la inacción administrativa.

21

**Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA,
aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD**

Artículo 42.- Prescripción

42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.

42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.

42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.

42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso.





42. Conforme a lo anterior, corresponde analizar si en el presente caso subsiste la facultad de determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Papelsa respecto de la presunta conducta infractora.
43. En este punto, cabe señalar que Papelsa incurre en error al señalar que la supuesta conducta infractora consiste en "no obtener previamente al inicio de actividades la certificación ambiental" y que este hecho solo puede producirse en un único momento: antes del inicio de las actividades industriales.
44. Al respecto, se debe precisar que la conducta infractora consiste en realizar actividades industriales en la planta Lurigancho – Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente²². Esta conducta se originó en diciembre del 2011 con el inicio de actividades industriales en la planta Lurigancho – Chosica y no cesa, toda vez que a la fecha, Papelsa continúa realizando actividades industriales en la referida planta y no ha obtenido la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.
45. A efectos de conocer el inicio del cómputo del plazo de prescripción, corresponde previamente determinar qué tipo de infracción ha cometido el administrado, es decir, si se trata de una infracción cuya configuración es instantánea o de acción continuada.
46. Con respecto a las infracciones de naturaleza instantánea, la doctrina nacional considera que "(...) la ilegalidad se comete a través de una actividad momentánea, por la que se consume el ilícito sin que ello suponga la creación de una situación duradera posterior (...)"²³. En cuanto a las infracciones continuadas, la misma doctrina señala que "(...) el plazo no comienza a contarse hasta el momento en que deje de realizarse la acción infractora. Como la infracción se continúa cometiendo hasta que se abandona la situación antijurídica, el plazo de prescripción no se inicia hasta ese momento"²⁴.
47. Asimismo, en cuanto a las infracciones continuadas, mediante la Resolución N° 091-2013-OEFA/TFA del 16 de abril del 2013²⁵, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado que "(...) cuando las citadas normas hablan de acción continuada, es preciso entender que la ley contempla y se está refiriendo a una situación antijurídica prolongada en el tiempo (...). Por ello, el dies aquo del plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta infractora"²⁶.
48. En razón de lo señalado, se concluye que la conducta infractora imputada es una infracción continuada, ya que la situación antijurídica (referida a realizar actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente) se prolonga en el tiempo (persiste hasta la fecha, ya que continúa realizando actividades industriales sin contar con un



²² De conformidad con el Artículo 1° de la parte resolutive de la Resolución Subdirectoral N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio del 2016.

²³ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General". En: *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, Año 5, número 9, p. 212.

²⁴ Ídem.

²⁵ Entre las normas citadas se incluye el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la LPAG.

²⁶ Resolución N° 091-2013-OEFA/TFA, notificada a Compañía Minera Aurífera Santa Rosa S.A. el 24 de abril de 2013 (folio 1275 del Expediente N° 006-08-MA/R).





instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente) y que, conforme a lo expuesto, el plazo de prescripción se empezará a contabilizar a partir de que ésta cese²⁷.

49. Cabe agregar que el cese de la conducta infractora imputada se configura a partir de la aprobación del instrumento de gestión ambiental por parte de la autoridad competente. Como se mencionó previamente, hasta la fecha de emisión de la presente resolución, Papelsa continúa realizando actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, por lo tanto, la conducta infractora imputada no ha cesado.
50. En consecuencia, corresponde desestimar lo señalado en el escrito de descargos por parte del administrado en cuanto a la prescripción de la facultad de la autoridad administrativa para determinar la existencia de la infracción materia de análisis, por el transcurso del plazo de cuatro (4) años.

IV.3 **Primera cuestión en discusión: si Papelsa realizó actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente y, si corresponde ordenar medidas correctivas**

51. El Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley SEIA)²⁸ establece que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la resolución expedida por la respectiva autoridad competente.
52. El Artículo 15° del Reglamento de la Ley SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM²⁹, establece que toda persona, natural o jurídica, tiene la obligación de contar con una certificación ambiental para el inicio de un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos significativos.
53. El Literal a) del Artículo 13° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE establece que es obligación del titular de las actividades reguladas someter a evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para



²⁷ El *diez a quo* es cuando cesan porque en ese momento es cuando el infractor pone fin a la situación antijurídica que ha generado con la infracción (...) y no antes, en la medida en que no puede empezar a prescribir aquello que todavía no ha terminado". Véase GÓMEZ, Manuel e Íñigo SANZ. Derecho administrativo sancionador. Parte General. Teoría general y práctica del derecho penal administrativo. Segunda edición. Navarra: Thomson Reuters, 2012, pág. 563.

²⁸ **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, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

²⁹ **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. (...).





su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, puedan corresponderle³⁰.

54. 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 ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso³¹.
55. La Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno³², establece la obligatoriedad de contar con certificación ambiental previamente, a partir de la vigencia del Reglamento.
56. 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 fauna³³.

a) **Hecho detectado**

57. Durante la supervisión del 16 de febrero del 2015 realizada por la Dirección de Supervisión, el administrado manifestó que no cuenta con el instrumento de

³⁰ 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.
(...).

³¹ 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)

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.

³² Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

Disposiciones Complementarias Finales

Segunda.- Obligtoriedad de la certificación ambiental A partir de la vigencia del presente Reglamento, los proyectos de inversión, deben contar, previamente, con la certificación ambiental respectiva para su ejecución, de conformidad con la normatividad vigente; caso contrario el titular, incurre en infracción administrativa sancionable.

³³ Folio 4 del Expediente.





gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, conforme fue consignado en el Acta de Supervisión³⁴:

"(...)

HALLAZGOS

1. El administrado Sociedad Anónima PAPELSA no cuenta con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción, para la actividad industrial que realiza en su establecimiento industrial, según manifiesta la representante del administrado.

(...)"

(Negrilla agregada).

- 58. En ese sentido, la Dirección de Supervisión señaló que Papelsa se encuentra realizando actividades industriales sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, conforme fue corroborado por la representante del administrado y de la información publicada en el portal web del Ministerio de la Producción, tal como consignó en el Informe de Supervisión³⁵:

"(...)

7. HALLAZGOS

7.2. HALLAZGOS DE CAMPO

HALLAZGO N° 01: EL ADMINISTRADO NO CUENTA CON INSTRUMENTO DE GESTION AMBIENTAL APROBADO	
Descripción	Sustento
El administrado no cuenta con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción, correspondiente a la actividad industrial, según manifestó y; según la relación de Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados del Ministerio de la Producción.	(...)
Análisis Técnico	
<p>(...)</p> <p>Al respecto, durante la supervisión se observó que el administrado se encuentra realizando actividades de fabricación de cartón y cajas de cartón mediante los procesos (...), cuenta con la infraestructura, equipos y maquinaria correspondiente a la fabricación de cartón, las cuales se encuentran en funcionamiento.</p> <p>Cabe mencionar que de la revisión de Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, publicado en el portal web del Ministerio de la Producción no se encontró el mencionando documento correspondientes al administrado.</p> <p>Asimismo, en la supervisión in situ, la representante manifestó que el administrado no cuenta con el instrumento de gestión ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción, para la actividad industrial que se realiza en la planta industrial supervisada.</p> <p>(...)</p>	

(...)"

(Negrilla Agregada)

- 59. En el Informe Técnico Acusatorio, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente³⁶:

"59. El administrado SOCIEDAD ANÓNIMA PAPELSA desarrolla actividades industriales del rubro papel, sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado (...)"

³⁴ Folio 212 (reverso) del Informe de Supervisión N° 0019-2015-OEFA/DS-IND, contenido en CD en el folio 8 del Expediente.

³⁵ Folios 224 (reverso) y 225 del Informe de Supervisión N° 0019-2015-OEFA/DS-IND.

³⁶ Folio 7 del Expediente.





60. Asimismo, se adjuntó al Informe Técnico Acusatorio copia del Oficio N° 4906-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM³⁷, mediante el cual PRODUCE remitió información sobre la situación del instrumento ambiental de Papelsa. Al respecto, indicó que el administrado solicitó la evaluación de un Diagnóstico Preliminar Ambiental (en adelante, DAP) para su planta Lurigancho-Chosica mediante escrito con Registro N° 16969-2011 del 15 de marzo del 2011 y que mediante Oficios N° 05864-2011-PRODUCE/DAAL y 05865-2011-PRODUCE/DAAL del 27 de julio del 2011, PRODUCE comunicó observaciones a la empresa y a la consultora, respectivamente. Sin embargo, Papelsa presentó el levantamiento de las observaciones al DAP.
61. Conforme a lo manifestado por Papelsa, mediante escrito del 21 de julio del 2016, se encuentra realizando la Declaración de Adecuación Ambiental de la planta Lurigancho-Chosica, a través de la consultora ambiental Ingeniería en Seguridad Industrial e Higiene Ambiental S.A.C. (INSEHI S.A.C.), dicho estudio será presentado ante la autoridad competente en un plazo de 30 días hábiles. Ello evidenciaría que, hasta la fecha, Papelsa no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado.
62. En el Expediente, obra copia la Autorización de Funcionamiento de la planta Lurigancho-Chosica de titularidad de Papelsa, con fecha de emisión 27 de diciembre de 2011³⁸.
63. Asimismo, de la revisión de los estudios ambientales aprobados por PRODUCE, publicados en su portal web³⁹, no se encontró el instrumento de gestión ambiental correspondiente a la planta Lurigancho-Chosica de Papelsa.

b) Análisis de la imputación

64. Desde la entrada en vigencia RPADAIM en el año 1997, los titulares de la industria manufacturera tenían la obligación de presentar un EIA o un DIA para el inicio de nuevas actividades y un PAMA o DAP para el caso de actividades en curso.
65. Conforme fue señalado previamente, Papelsa inició actividades industriales en la planta Lurigancho – Chosica en diciembre del 2011, de acuerdo a lo indicado en su Autorización de Funcionamiento. En tal sentido, debió solicitar la aprobación de su instrumento de gestión ambiental, **previamente al inicio de sus actividades industriales.**
66. A partir del 6 de setiembre del 2015 entró en vigencia el 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 corresponderle.
67. 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

³⁷ Folios 9 y 10 del Expediente.

³⁸ Folio 195 del Informe de Supervisión N° 0019-2015-OEFA/DS-IND.

³⁹ Revisión de los estudios ambientales aprobados por PRODUCE, efectuada en el portal web de PRODUCE en el siguiente link: <http://www.produce.gob.pe/index.php/sector-mype-e-industria>





condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso.

68. En ese mismo sentido, La Segunda Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, establece la **obligación de contar con certificación ambiental previamente, desde de la entrada en vigencia del Reglamento, de lo contrario el titular incurre en una infracción administrativa sancionable.**
69. Los Numerales 4.2 y 4.3 del Artículo 4° del TUO del RPAS⁴⁰ 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 Papelsa no tramitó la aprobación de su instrumento de gestión ambiental antes del inicio de actividades por causa de un hecho de fuerza mayor, hecho de tercero y/o caso fortuito.
70. 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 Papelsa no había obtenido la aprobación de su instrumento de gestión ambiental por parte de PRODUCE, por lo tanto, **no correspondía que iniciara o realizara sus actividades industriales en la planta Lurigancho - Chosica.**
71. Al respecto, Papelsa 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 (16 de febrero del 2015), Papelsa no contaba con un instrumento de gestión ambiental aprobado por PRODUCE, por lo tanto **no correspondía que realizara actividades industriales de papel en la planta Lurigancho - Chosica,** en virtud del 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, el Artículo 3° de la Ley del SEIA, el Artículo 15° de su Reglamento y el 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.

40

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 fehaciente 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.





72. Conforme se indicó previamente, mediante escrito del 21 de julio del 2016, Papelsa manifestó que se encuentra realizando la Declaración de Adecuación Ambiental de la planta Lurigancho-Chosica, a través de la consultora ambiental INSEHI SAC, y que dicho estudio será presentado ante la autoridad competente en un plazo de 30 días hábiles.
73. No obstante, transcurrido el plazo de 30 días hábiles, previsto por el propio administrado, no se evidencia la presentación del referido instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente.
74. Asimismo, a través del escrito de descargos del 1 de setiembre del 2016⁴¹, Papelsa reiteró que contrató los servicios de la consultora INSEHI S.A.C., inscrita en el Registro de Consultoras Ambientales del Ministerio de la Producción, para la elaboración del DAA de la planta Lurigancho – Chosica, iniciando su elaboración el 5 de agosto del 2015; asimismo, adjuntó copia de una orden de servicios referida al servicio de elaboración de Declaración de Adecuación Ambiental y copia del cargo de presentación de un escrito ante PRODUCE, comunicando el inicio de la elaboración de su instrumento de gestión ambiental. Este hecho será evaluada en el acápite correspondiente a la procedencia de medidas correctivas.
75. De la revisión de los medios probatorios: (i) Acta de Supervisión, (ii) Informe de Supervisión, (iii) Informe Técnico Acusatorio, (iv) Autorización de Funcionamiento de la planta Lurigancho-Chosica; (v) Oficio N° 4806-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 2 de junio del 2015; y (vi) escrito del 1 de setiembre del 2016, se concluye que: Papelsa inició actividades productivas el 27 de diciembre del 2011 sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente; asimismo, se advierte la existencia de indicios de que a la fecha de emisión de la presente resolución el administrado continúa realizando actividades en la planta Lurigancho - Chosica sin contar con el respectivo instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
76. En atención a lo señalado, ha quedado acreditado el hecho constitutivo de infracción administrativa, en este caso, realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente. Asimismo, en el expediente no existen indicios ni obran medios probatorios que acrediten la ruptura del nexo causal. En ese sentido, ha quedado acreditado que Papelsa realizó actividades industriales sin haber solicitado la aprobación del instrumento de gestión ambiental ante PRODUCE, y que hasta la fecha de emisión de la presente resolución no ha iniciado los trámites ante la autoridad competente para la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.
77. El Artículo 14° del Reglamento de la Ley del SEIA⁴² establece que la evaluación

⁴¹ Folios 243 al 311 del Expediente.

⁴² **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".





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 ambiental⁴³.

78. 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.
79. De manera complementaria cabe señalar que, de acuerdo a los hallazgos verificados durante la supervisión del 16 de febrero del 2016 tramitados bajo el Expediente N° 1103-2015-OEFA/DFSAI/PAS, las actividades desarrolladas en la planta Lurigancho - Chosica sin la correspondiente certificación habrían generado un potencial impacto al ambiente⁴⁴, toda vez que el inadecuado almacenamiento de residuos sólidos peligrosos generan un riesgo potencial al ambiente.
80. De los medios probatorios actuados en el Expediente se verifica que Papelsa realiza actividades productivas en la planta Lurigancho - Chosica sin contar con la certificación ambiental otorgada previamente por la autoridad competente. Esta conducta vulnera la obligación contenida en el Literal a) del Artículo 13° y Artículo 53° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el Artículo 3° de la Ley del SEIA, en el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA y en el 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.
81. **Por tanto, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Papelsa.**
- c) Procedencia de medidas correctivas**
82. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de Papelsa, corresponde verificar si este amerita el dictado de medidas correctivas.
83. De lo actuado en el Expediente se ha verificado que:

⁴³ 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.

(...).

⁴⁴ Folio 224 y 225 del Informe de Supervisión N° 019-2015-OEFA/DS-IND, que se encuentran en el CD que obra a folio 8 del Expediente.





- (i) La obligación de contar con instrumento de gestión ambiental se generó en el año 1997 con entrada en vigencia del RPADAIM;
- (ii) El 27 de diciembre del 2015 Papelsa inició sus actividades en la planta Lurigancho - Chosica;
- (iii) Durante la supervisión del 16 de febrero del 2015, se advirtió que Papelsa realizaba actividades industriales en la planta Lurigancho - Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente;
- (iv) Hasta la fecha de emisión de la presente resolución, Papelsa no ha presentado ante PRODUCE la solicitud para la aprobación de su instrumento de gestión ambiental.

84. Lo señalado anteriormente se resume en el siguiente cuadro:



Elaboración: DFSAI - OEFA

- 85. Con relación a lo manifestado por Papelsa sobre el inicio de la elaboración de su instrumento de gestión ambiental a cargo de la consultora ambiental INSEHI S.A.C., desde el 5 de agosto del 2015, cabe reiterar que no se evidencia la presentación de la solicitud de aprobación de su DAA ante PRODUCE, conforme manifestó el administrado que procedería en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de su escrito el 21 de julio del 2016.
- 86. Asimismo, tras haber transcurrido aproximadamente un (1) año y un (1) mes desde el inicio de la elaboración de su DAA, conforme a lo manifestado por Papelsa, y considerando que hasta la fecha de emisión de la presente resolución, el administrado no ha presentado su instrumento de gestión ambiental ante PRODUCE para su correspondiente aprobación, no se evidencia la intención de Papelsa por obtener la certificación ambiental referida, toda vez que se estima que el tiempo transcurrido ha sido suficiente para elaborar el instrumento de gestión ambiental y presentarlo ante la autoridad competente para su aprobación.
- 87. En el presente caso, dado que ha quedado acreditado que a la fecha de emisión de la presente resolución Papelsa no ha iniciado los trámites para la aprobación del instrumento de gestión ambiental, la realización de las actividades industriales en la planta Lurigancho - Chosica no contarán con la certificación ambiental respectiva hasta la emisión de la resolución aprobatoria correspondiente.
- 88. 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 Permisibles⁴⁵. El resultado del proceso de evaluación ambiental constituye, de ser aprobatorio, la certificación ambiental de un proyecto⁴⁶.

89. En ese sentido, la conducta de Papelsa de realizar actividades sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada previamente por la autoridad competente pone en riesgo a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, que pueden ser generados por la realización de actividades industriales en la planta Lurigancho - Chosica, así como la ejecución de medidas y programas de protección ambiental destinados a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar sobre los mencionados riesgos. En tanto, la autoridad competente no ha realizado una adecuada evaluación de los riesgos que conlleva la actividad que desarrolla Papelsa.
90. Dado el alto impacto negativo que la conducta infractora de Papelsa puede ocasionar al ambiente, correspondería ordenar como medidas correctivas el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Lurigancho - Chosica y el retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicha planta, hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente por parte de la autoridad competente.
91. Con tales medidas se garantizaría 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.
92. Sin perjuicio de ello, en estricta aplicación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad⁴⁷ establecidos en la LPAG y en cumplimiento del Artículo 22° de la

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

(...).

⁴⁷ 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





Ley del SINEFA⁴⁸, esta Dirección considera pertinente ordenar medidas correctivas alternativas que puedan evitar la ejecución de las primeras medidas descritas junto con sus consecuencias negativas, pero que garanticen la tutela del ambiente a cargo de la autoridad administrativa. Ello, en la búsqueda de que la medida a imponer sea lo estrictamente necesaria para la protección del bien jurídico a un ambiente sano y equilibrado, lo que se condice con el principio de razonabilidad que esta autoridad debe respetar al emitir una determinada medida.

93. Conforme a lo indicado, corresponde ordenar a Papelsa el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas alternativas:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
En atención a la supervisión realizada el 16 de febrero del 2015 Sociedad Anónima Papelsa estaría realizando actividades industriales en la planta Lurigancho - Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Solicitar la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente para la realización de sus actividades industriales, en la que se incluyan, entre otros aspectos que sean pertinentes para garantizar una adecuada protección del ambiente y los compromisos legalmente exigibles para la planta Lurigancho - Chosica.	En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección el cargo de presentación ante la autoridad competente de la solicitud de certificación ambiental para las actividades de papel a realizarse en la planta Lurigancho - Chosica.
	Informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe detallando: - el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental;

finés 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:

(...)

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:

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

48

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.





	ante la autoridad competente.	presente resolución.	<ul style="list-style-type: none"> - las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, - el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. <p>El informe deberá ser firmado por el representante legal.</p>
	<p>Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Lurigancho - Chosica para el adecuado manejo de los residuos sólidos y efluentes⁴⁹ que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde del día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos y los certificados de disposición final - los manifiestos de manejo de efluentes desde el año 2013 hasta la actualidad, y los certificados de disposición final; y, - los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas. <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>
	<p>Realizar el monitoreo de las emisiones gaseosas y de ruido ambiental que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en la planta Lurigancho - Chosica.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe que contenga (i) los resultados de monitoreos de las emisiones gaseosas y, (ii) los resultados de monitoreos de ruido ambiental (niveles de ruido).</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>



94. Dichas medidas tienen por finalidad garantizar que el administrado adecue su conducta y cumpla con realizar las actuaciones correspondientes ante la autoridad competente a fin de obtener la certificación ambiental respectiva en el plazo más corto posible, y del mismo modo, 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.
95. El primer informe deberá contener la enumeración y el detalle de las acciones realizadas por Papelsa durante el trámite de la solicitud de aprobación del

⁴⁹ Durante la visita de supervisión el administrado señaló que los efluentes son tratados a través de una EPS-RS.





instrumento de gestión ambiental de la planta Lurigancho - Chosica ante la autoridad competente y que evidencien el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva.

96. El segundo informe deberá detallar el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos y de los efluentes generados en sus instalaciones, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos y de los efluentes, si correspondiese, los certificados de disposición final e incluir los medios probatorios los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas.
97. El tercer informe deberá detallar los resultados de los monitoreos de las emisiones gaseosas y de ruido ambiental (niveles de ruido).
98. En todos los casos, los 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.
99. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la primera medida correctiva ordenada, se ha considerado el tiempo que le tomará al administrado en: (i) el proceso de convocatoria de empresas que brinden el servicio de elaboración de instrumentos de gestión ambiental, (ii) la elaboración del instrumento de gestión ambiental que comprende la fase de campo⁵⁰ y fase de gabinete⁵¹; (iii) la presentación del esquema del instrumento de gestión ambiental por parte de la consultora, revisión; y, (iv) conformidad por parte de la gerencia respectiva del administrado y la presentación de la solicitud de evaluación y aprobación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente. Por lo que el plazo de sesenta (60) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución se considera un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva dictada.
100. Para fijar plazos razonables del cumplimiento de la segunda medida correctiva, se ha tomado como referencia el plazo determinado para el cumplimiento de la primera medida correctiva y adicionalmente el plazo establecido para la evaluación de instrumentos de gestión ambiental correctivos en el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE⁵².



⁵⁰ La fase de campo incluye diversas actividades como son:

- Traslado de los especialistas a la planta Lurigancho – Chosica.
- Reunión de coordinación entre el equipo del administrado y la empresa que elaborará el instrumento de gestión ambiental,
- Recopilación de información para la elaboración de la línea base y descripción de actividades,
- Recojo de información documentaria y fotográfica,
- Monitoreo ambiental (calidad de aire, efluentes, emisiones, ruido ambiental y meteorológico) y recepción de las muestras de campo al laboratorio.

⁵¹ La fase gabinete incluyen las siguientes actividades:

- Revisión de la consistencia de la información y control de calidad de la información recopilada,
- Procesamiento de dicha información,
- Desarrollo de los capítulos del instrumento de gestión ambiental (introducción, marco legal, objetivos, programa de monitoreo, identificación del programa de monitoreo, efectos del deterioro ambiental, probables alternativas de solución, conclusiones, recomendaciones y anexos),
- Entrega de los resultados de laboratorio y compilación de los mismos al instrumento de gestión ambiental.

⁵² 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





101. Respecto de la tercera y cuarta medidas correctivas, se ha tomado como referencia 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 papel⁵³.

Cumplimiento de las medidas correctivas

102. Las medidas correctivas alternativas ordenadas deberán ser cumplidas por Papelsa en el modo y plazos establecidos por esta Dirección.
103. Asimismo, corresponde a Papelsa acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas, bajo apercibimiento de imponerse la multa coercitiva correspondiente, la cual se tramitará bajo el procedimiento sumarísimo para la imposición de multas coercitivas contemplado en el Capítulo VI del Reglamento de Medidas Administrativas, de conformidad con el Numeral 34.2 del Artículo 34° del referido reglamento⁵⁴, en concordancia con el Numeral 41.2 del Artículo 41° del TUO del RPAS⁵⁵.
104. Considerando las características de la conducta infractora detectada y en particular el alto impacto negativo que dicha conducta puede ocasionar al ambiente y a la salud de las personas, la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución respecto de las

(...)

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

53

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).

54

Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, publicada en el Diario oficial El Peruano el 24 de febrero del 2015

(...)

34.2 El incumplimiento de una medida correctiva genera la imposición de multas coercitivas, las cuales se tramitarán conforme al procedimiento sumarísimo contemplado en el Capítulo VI del presente Reglamento.

(...).

55

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 41.- Imposición de multas coercitivas

41.1 La imposición de multas coercitivas se regirá de conformidad con lo dispuesto en los Numerales 21.5 y 21.6 del Artículo 21 y en los Numerales 22.4 y 22.5 del Artículo 22 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

41.2 El incumplimiento de una medida cautelar o correctiva por parte del administrado acarrea una multa coercitiva no menor a una (1) Unidad Impositiva Tributaria ni mayor a cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

41.3 En caso de persistirse el incumplimiento, se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida cautelar o correctiva ordenada.





medidas correctivas ordenadas será **sin** efectos suspensivos, en virtud de lo dispuesto en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del TUO del RPAS⁵⁶.

105. En aplicación del Artículo 3° de la LGA⁵⁷, esta Dirección comunica a Papelsa que está obligado a cumplir ineludiblemente con sus obligaciones y compromisos ambientales contenidos en sus instrumentos ambientales, así como los mandatos de la autoridad de fiscalización ambiental, en la forma, modo y oportunidad que se establezcan. Sin perjuicio de lo cual, es potestad del OEFA dictar todas las medidas necesarias para garantizar una efectiva protección ambiental, conforme al marco normativo vigente.
106. El incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas facultará a esta Dirección a variar dichas medidas pudiendo disponerse el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Lurigancho - Chosica 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 de Sociedad Anónima Papelsa pudiera producir en el ambiente y a la salud de las personas; así como, procederá la imposición de la multa coercitiva respectiva, de conformidad con el Numeral 33.5 del Artículo 33° y Artículo 51° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD.
107. Asimismo, esta Dirección considera pertinente informar a la autoridad sectorial el contenido de la presente resolución, para que en el ámbito de sus competencias, evalúe el cumplimiento de las condiciones de los títulos habilitantes otorgados para desarrollar las actividades de la industria manufacturera.

IV.4. **Segunda cuestión en discusión: si corresponde aplicar una sanción a Papelsa**

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

108. 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 infractor⁵⁸.
109. 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

⁵⁶ 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.

⁵⁷ Ley N° 26811, Ley General del Ambiente

Artículo 3.- Del rol del Estado en materia ambiental

El Estado, a través de sus entidades y órganos correspondientes, diseña y aplica las políticas, normas, instrumentos, incentivos y sanciones que sean necesarios para garantizar el efectivo ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades contenidas en la presente Ley.

⁵⁸ Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.





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)”*⁵⁹.

110. 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 infractor⁶⁰. En ese sentido, a efectos de imponer una medida gravosa sobre un particular es necesario tener en cuenta, entre otros, el hecho mismo y sus efectos sobre el bien jurídico vulnerado; las circunstancias del caso; la intención con la cual se actuó; entre otros factores que permitan determinar la medida que se merece el particular. Esos factores pueden agravar o atenuar la sanción a imponer. En esa misma casación se indicó que la utilización de las sanciones debe respetar el principio de proporcionalidad a efectos de no lesionar innecesariamente los derechos de las personas, tal como se indica a continuación:

“TRIGÉSIMO CUARTO: por el principio de proporcionalidad, en su vertiente de la “prohibición de exceso”, los jueces hacen un control del valor constitucional de las leyes penales y obliga al operador jurídico a tratar de alcanzar el justo equilibrio en la infracción y la sanción penal a imponer al caso concreto. Los tribunales de Justicia, y en este caso la Sala Penal Permanente, deben asumir la postura, como todo Tribunal de Justicia en el mundo “cuando se trata de fiscalizar las decisiones político criminales del legislador”⁶¹.

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, (...).”

111. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la LPAG⁶² 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.**

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la Casación.

⁶¹ LOPERA MESA, Gloria Patricia. Principio de proporcionalidad y Ley Penal. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, página 18.

⁶² 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.

(...).





112. 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."

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

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

17. En efecto, es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas. Como bien nos recuerda López González, "En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades".⁶³

(Negrilla agregada)

114. 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



⁶³ 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.





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

“Los principios de razonabilidad y proporcionalidad

35. (...)

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

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

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

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

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

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

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

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

Ahora bien, más allá de la convención doctrinaria que admite su autonomía como concepto, en puridad, la proporcionalidad es una modalidad más de la razonabilidad (razonabilidad instrumental). (...).⁶⁴

(Subrayado agregado).

115. 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.⁶⁵
116. 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

⁶⁴ Sentencia del 5 de julio del 2004 recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.

⁶⁵ “(...) 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.





existan otras medidas que permitan que el particular sea consciente y responsable por la conducta dañina realizada⁶⁶.

117. 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.
118. En función de los criterios expuestos, se pueden tener en cuenta los siguientes escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada:

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

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

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

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

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



66

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.



119. 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

120. 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 correctivas⁶⁷.
121. 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.
122. 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 con la certificación ambiental, sólo puede ser aplicado en aquellos casos en los que el titular de la actividad nunca obtuvo la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades a pesar de encontrarse en la posibilidad de hacerlo. La obtención tardía de la certificación ambiental del proyecto significaría el inicio de la realización de las acciones destinadas a la corrección de la conducta infractora, que es lo que se busca lograr con el dictado de medidas correctivas y, en *ultima ratio*, con la imposición de sanciones, tal como se ha indicado en los escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada en el párrafo 78.
123. 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.

67

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.

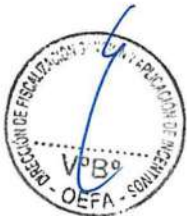
Disposición Complementaria Transitoria

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.

(...).





- 124. Papelsa inició actividades industriales el 27 de diciembre del 2011 sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, conducta infractora detectada durante la supervisión del 16 de febrero del 2015 por la Dirección de Supervisión y que hasta la fecha de emisión de la presente resolución no ha sido corregida, en tanto el administrado no ha iniciado el trámite de aprobación del instrumento de gestión ambiental de la planta Lurigancho - Chosica ante el PRODUCE.
- 125. En efecto, el administrado no ha demostrado su intención de cumplir con la normativa ambiental, ni su interés en adecuar su actividad dentro del respeto de dicha legislación, más aún si luego de ser debidamente notificado de la resolución subdirectorial de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, Papelsa no ha realizado las gestiones para la obtención de la certificación ambiental de las actividades realizadas en la planta Lurigancho - Chosica, pese a que el titular se encuentra en la capacidad de gestionarla y/o solicitarla, de acuerdo a lo informado por el PRODUCE.
- 126. Al no haber podido realizar una adecuada evaluación de los riesgos que conlleva las actividades que desarrolla el administrado, la autoridad competente está impedida de disponer la ejecución de medidas y programas de protección ambiental destinados a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar sobre los mencionados riesgos, generando con ello un daño potencial a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible.
- 127. En consecuencia, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por Papelsa se encuentra dentro del supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que corresponde imponerle una sanción.

IV.1 Determinación de la sanción a imponer a Papelsa

- 128. La Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (en adelante, la Tipificación de Infracciones), establece que desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente será sancionado con una multa cuyo tope mínimo es de ciento setenta y cinco (175) UIT y hasta un máximo de diecisiete mil quinientos (17 500) UIT⁶⁸.

⁶⁸ Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de actividades en Zonas prohibidas, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

(...)
Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de actividades en Zonas prohibidas
(...)

N°	INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
(...)	(...)				
3	DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA,	MUY GRAVE		De 175 a 17500 UIT.





129. La Nota 6 del Cuadro de Tipificación de Infracciones señala que para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en la tipificación, se aplicará la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD del 12 de marzo del 2013 (en adelante, la Metodología para el Cálculo de las Multas).

130. Conforme al Artículo 9° de la parte resolutive de la Resolución Subdirectorial N° 960-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 27 de julio del 2016, se requirió a Papelsa que presente la información correspondiente a sus ingresos brutos percibidos durante los años 2014 y 2015. En atención a dicho requerimiento, Papelsa remitió la información solicitada mediante escrito con registro N° 56190, el cual ha sido considerado para la graduación de la sanción a imponer.

A. Graduación de la sanción

131. La Metodología para el Cálculo de las Multas establece que la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en el presente caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p) y todo esto multiplicado por un factor F⁶⁹, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes.

132. La fórmula es la siguiente⁷⁰:



$$Multa (M) = \left(\frac{B}{P}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p= Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1 +f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

Beneficio ilícito (B)

133. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por el administrado al incumplir las obligaciones ambientales. En este caso, Papelsa realiza actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

134. Bajo un escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado

	por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna.	Artículo 24°, Artículo 74° y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.			
--	---	---	--	--	--

(...).

⁶⁹ La inclusión de este factor se debe a que la multa (M=B/p) resulta de maximizar la función de bienestar social, lo que implica reducir la multa hasta un nivel "óptimo" que no necesariamente implica la disuasión "total" de las conductas ilícitas. Por ello, la denominada "multa base" debe ser multiplicada por un factor F que considera las circunstancias agravantes y atenuantes específicas a cada infracción.

⁷⁰ Fórmula de 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, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 035-2013-OEFA/PCD.





previamente por la autoridad competente. En tal sentido, para el cálculo del costo evitado se ha considerado el costo de contar con la aprobación del instrumento de gestión ambiental.

135. Una vez estimado el costo evitado en dólares correspondiente a la fecha de incumplimiento, este es capitalizado por un período de dieciocho (18) meses. Para ello, se ha empleado la tasa de costo de oportunidad del capital estimado para el sector (en adelante, COK)⁷¹. Este período abarca desde la detección del incumplimiento (febrero 2015) hasta la fecha del cálculo de la multa (setiembre 2016). Finalmente, el resultado es expresado en moneda nacional.
136. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1, el cual incluye el COK, el tipo de cambio promedio y la UIT vigente.

Cuadro N° 1

DETALLE DEL CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
CE1: Costo evitado de elaborar el Instrumento de Gestión Ambiental-IGA (febrero 2015) ^(a)	US\$ 7 777,40
CE2: Costo del derecho de pago por trámite de aprobación del IGA ante el Ministerio de Producción (febrero 2015) ^(b)	US\$ 385,62
CET: costo evitado de contar con el IGA debidamente aprobado a la fecha de incumplimiento (febrero 2015)	US\$ 8 163,02
T: meses transcurridos durante el periodo incumplimiento (febrero 2015 - agosto 2016)	18
COK en US\$ (anual) ^(c)	0,32%
COK _m en US\$ (mensual)	0,03%
Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa (agosto 2016) [CET*(1+COK _m) ^T] (US\$) ^(d)	US\$ 8 207,21
Tipo de cambio promedio últimos 12 meses (setiembre 2015 – agosto 2016) ^(e)	S/. 3,35
Beneficio ilícito (S/.)	S/. 27 494,15
Unidad Impositiva Tributaria al año 2016 ^(f)	S/. 3 950,00
Beneficio Ilícito (B) en UIT₂₀₁₆	6,96 UIT

(a) En base al D.S. 019-97-ITINCI y el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM se ha considerado tomar como referencia el costo de elaborar de una Declaración de Impacto Ambiental (DIA). El detalle del cálculo del costo evitado se presenta en los anexos N° 1 y N° 2 del presente informe.

(b) Se consideró el derecho de pago de 30% de una UIT vigente a fecha de incumplimiento (abril 2013), por concepto de la aprobación de estudios ambientales correspondiente al Ministerio de Producción (PRODUCE).

(c) Para el valor del COK se ha considerado el promedio de los últimos 12 meses de la tasa de interés pasiva presentada por el BCRP.

(d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión setiembre de 2016, la fecha de cálculo de la multa es agosto de 2016, debido a que la información disponible para realizar el cálculo se encuentra consignada a dicho mes.

(e) Se ha considerado el tipo de cambio de los últimos doce meses del Banco Central de Reserva del Perú. (<http://www.bcrp.gob.pe/>).

(f) Fuente: SUNAT (Índices y tasas). (<http://www.sunat.gob.pe/indicestadas/>)

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.



⁷¹ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor. El COK utilizado para el presente cálculo es el promedio anual de la tasa de interés pasiva del año 2015 presentada por el BCRP.



137. De lo indicado, se advierte que el beneficio ilícito estimado para esta infracción asciende a **6,96 UIT**.

Probabilidad de detección (p)

138. Se considera una probabilidad de detección media (0,5), debido a que la infracción fue detectada mediante una supervisión regular, la cual es programada por la autoridad en su plan de fiscalización anual con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental.

Factores agravantes y atenuantes (F)

139. En el caso concreto, se ha estimado aplicar los siguientes factores agravantes: f1) potencial gravedad del daño al ambiente, f2) perjuicio económico causado y f7) intencionalidad en la conducta del infractor.

140. En relación a la gravedad potencial del daño al ambiente (factor f1), de la información que obra en el Expediente, se puede constatar la existencia de una potencial afectación al suelo de la zona y a través de ello se estaría ante un daño potencial a la flora o fauna, por lo que corresponde aplicar un factor agravante de 10%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.

141. La infracción ocurre en la zona de influencia directa del administrado, por lo que corresponde aplicar un factor agravante de 10% correspondiente al ítem 1.3 del factor f1. Adicionalmente, se advierte que el daño o impacto potencial en cuestión es recuperable en el corto plazo. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 12%, respecto al ítem 1.4 del factor f1.

142. Por lo tanto, el factor agravante total correspondiente a la gravedad del daño (f1) es de 32%.

143. En relación al perjuicio económico causado (f2), se ha considerado que la infracción detectada tuvo lugar en una zona que posee un nivel de pobreza relativamente bajo. En el presente caso, la infracción ocurrió en el distrito de Lurigancho - Chosica, en la provincia y departamento de Lima, cuyo nivel de pobreza total es de 24,4%, en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 8% para el factor agravante (f2).

144. Respecto al factor de intencionalidad (f7), durante el proceso se ha podido evidenciar que Papelsa no ha demostrado interés en obtener la certificación ambiental ni en cumplir con la normativa ambiental que regula su actividad industrial, a pesar de lo indicado en la visita de supervisión y de haber sido notificado con el presente procedimiento administrativo sancionador.

145. En ese sentido, se evidencia el dolo o la intencionalidad del administrado para continuar con la comisión de la presente conducta infractora, en tanto ha quedado acreditado que el administrado no ha iniciado las acciones pertinentes dirigidas a obtener la aprobación de su instrumento de gestión ambiental por parte de la autoridad competente. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 72% para el factor agravante (f7).

146. En tal sentido, los factores agravantes y atenuantes de la sanción resultan en un valor de 2.12 (212%), como se aprecia en el Cuadro N° 2.





Cuadro N° 2

FACTORES AGRAVANTES Y ATENUANTES	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al ambiente	32%
f2. Perjuicio económico causado	8%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción	-
f5. Subsanación voluntaria de conducta infractora	-
f6. Adopción de medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	72%
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	112%
Propuesta de Factor agravante y atenuante: F=(1 + f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	212%

Nota: Para mayor detalle de los factores atenuantes y agravantes ver Anexo N° 3.
Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

Valor de la Multa Propuesta

147. Reemplazando los valores calculados, se obtiene lo siguiente:

$$\begin{aligned} \text{Multa} &= [(6,96) / (0,5)] * [212\%] \\ \text{Multa} &= 29,51 \text{ UIT} \end{aligned}$$

148. La multa resultante es de **29,51 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el cuadro a continuación:

Cuadro N° 3

RESUMEN DE LA MULTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	6,96 UIT
Probabilidad de detección (p)	0,5
Factores agravantes y atenuantes F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	212%
Valor de la multa en UIT = (B/p)*F	29,51 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

- B. Sanción según lo dispuesto en el Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas

149. Si bien la graduación de la sanción ha calculado una multa de 29,51 UIT, este valor es inferior al previsto en el Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación ascendente a 175 UIT.
150. En atención a lo señalado por la norma que sanciona realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad administrativa, corresponde sancionar a Papelsa con una **multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) UIT**.
151. Caber reiterar que para la determinación de la multa, se ha tomado en consideración la información referida a los ingresos brutos correspondientes a los años 2014 y 2015, remitida por Papelsa. Asimismo, se ha contemplado el principio





de no confiscatoriedad⁷², previsto en el Numeral 32.3 del Artículo 33° del TUO del RPAS⁷³, el cual establece que la multa no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción

152. 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 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 Sociedad Anónima Papelsa 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 16 de febrero del 2015 Sociedad Anónima Papelsa realiza actividades industriales en la planta Lurigancho - Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	<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 Sociedad Anónima Papelsa que, en calidad de medidas correctivas, cumpla con lo siguiente:

⁷² El principio de no confiscatoriedad garantiza que la potestad sancionadora no se pueda exceder ni afectar irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de los administrados.

⁷³ 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

(...)

SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 32°.- Tipos de sanciones

(...)

32.3 La multa a ser impuesta no será mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción, de conformidad con lo establecido en la Décima disposición de las Reglas Generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA, aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD.





Conducta Infractora	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de Cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
<p>En atención a la supervisión realizada el 16 de febrero del 2015 Sociedad Anónima Papelsa estaría realizando actividades industriales en la planta Lurigancho - Chosica sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.</p>	<p>Solicitar la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente para la realización de sus actividades industriales, en la que se incluyan, entre otros aspectos que sean pertinentes para garantizar una adecuada protección del ambiente y los compromisos legalmente exigibles para la planta Lurigancho - Chosica.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección el cargo de presentación ante la autoridad competente de la solicitud de certificación ambiental para las actividades de papel a realizarse en la planta Lurigancho - Chosica.</p>
	<p>Informar a esta Dirección sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe detallando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental; - las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, - el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las actividades de la industria manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. <p>El informe deberá ser firmado por el representante legal.</p>
	<p>Informar a esta Dirección sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la planta Lurigancho - Chosica para el adecuado manejo de los residuos sólidos y efluentes⁷⁴ que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.</p>	<p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en sus instalaciones, adjuntando:</p> <ul style="list-style-type: none"> - los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos y los certificados de disposición final - los manifiestos de manejo de efluentes desde el año 2013 hasta la actualidad, y los certificados de disposición final; y, - los medios probatorios (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84) que acrediten las medidas implementadas. <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales</p>

74

Durante la visita de supervisión el administrado señaló que los efluentes son tratados a través de una EPS-RS.



			del administrado, así como por el representante legal.
	Realizar el monitoreo de las emisiones gaseosas y de ruido ambiental que se generen como resultado de los procesos y operaciones efectuados en la planta Lurigancho - Chosica.	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contado desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe que contenga (i) los resultados de monitoreos de las emisiones gaseosas y, (ii) los resultados de monitoreos de ruido ambiental (niveles de ruido). El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.

Artículo 3°.- Sancionar a Sociedad Anónima Papelsa con una multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora señalada en el Artículo 1° de la presente resolución.

Artículo 4°.- Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA del pago realizado. Asimismo informar que, el monto de la multa será rebajada en un veinticinco por ciento (25%) si el administrado cancela dentro del plazo antes señalado, de conformidad con el Artículo 37° del Reglamento del 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°.- Informar a Sociedad Anónima Papelsa que el incumplimiento de las medida(s) correctiva(s) ordenada(s), facultará a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA a imponer las multas coercitivas correspondientes conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI del Reglamento de Medidas Administrativas, de conformidad con el Numeral 34.2 del Artículo 34° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, y el Numeral 41.2 del Artículo 41° del 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; así como, a variar las referidas medidas, ordenándose el cese inmediato de las actividades desarrolladas en la planta Lurigancho - Chosica 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 6.- Informar a Sociedad Anónima Papelsa 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 General⁷⁵, 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 7°.- Informar a Sociedad Anónima Papelsa que la eventual concesión del recurso impugnatorio que se interponga contra la presente resolución respecto de las medida(s) correctiva(s) ordenada(s) 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 8°.- 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.

Artículo 9°.- Remitir copia de la presente resolución directoral a la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción, para conocimiento y fines.

Regístrese y comuníquese,



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

SPF

⁷⁵ 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.

