



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 49-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 310-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PAPELERA NACIONAL S.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : PAPELERA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 576-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: “Se confirma la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI del 28 de abril de 2017, a través de la cual se sancionó a Papelera Nacional S.A. con una multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora, referida a desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, conducta que generó el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y configuró la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.”

Lima, 11 de octubre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Papelera Nacional S.A.¹ (en adelante, **Papelera Nacional**) opera una planta industrial de fabricación de productos de papel y cartón ubicada en la avenida Víctor Andrés Belaunde N° 781, Parque Industrial del Callao, distrito del Carmen de la Legua Reynoso, Provincia Constitucional del Callao (en adelante, **Planta Callao**).
2. El 21 de marzo de 2013, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en las instalaciones de la Planta Callao, (en adelante, **Supervisión Regular del 2013**) a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de dicha empresa.
3. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó presuntas infracciones administrativas, las cuales fueron recogidas en el Acta de Supervisión del 21 de marzo de 2013 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe N° 0058-2013-

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100047641.

OEFA/DS-IND del 2 de agosto de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión**)²; y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 0395-2013-OEFA-DS³ del 31 de diciembre de 2013 (en adelante, **ITA**).

4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 21 de agosto de 2015⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Papelera Nacional⁶.
5. Posteriormente, a través de la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁷ del 30 de octubre de 2015⁸, se varió la imputación de cargos efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁹.
6. El 31 de marzo de 2016 la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI¹⁰, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Papelera Nacional¹¹ y le ordenó el cumplimiento de

² Dicho informe se encuentra en un (1) disco compacto (CD) que obra a folio 5.

³ Folios 1 a 5.

⁴ Folios 7 a 11. En la referida resolución subdirectoral se imputó a Papelera Nacional, la presunta comisión de una (1) conducta infractora, otorgándosele un plazo de veinte (20) días hábiles para formular sus descargos.

⁵ Resolución subdirectoral debidamente notificada el 26 de agosto de 2015 (folio 13).

⁶ Mediante escrito del 23 de setiembre de 2015 (folios 14 a 38), Papelera Nacional formuló descargos respecto de la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI.

⁷ Folios 39 a 44. Con dicha resolución subdirectoral se varió la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 505-2015-OEFA/DFSAI/SDI, en los extremos referidos a la descripción de la supuesta conducta infractora y la presunta norma incumplida. Se le otorgó a Papelera Nacional un plazo de veinte (20) días hábiles para formular sus descargos.

⁸ Resolución directoral debidamente notificada el 10 de noviembre de 2015 (folio 48).

⁹ Mediante escrito del 9 de diciembre de 2015 (folios 56 a 66), Papelera Nacional formuló descargos respecto de la Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI.

¹⁰ Folios 92 a 110. Resolución directoral debidamente notificada el 15 de abril de 2016 (folio 111).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Papelera Nacional, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

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

(...).

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera

medidas correctivas¹², por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Conducta infractora por la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Papelera Nacional en la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
1	Papelera Nacional S.A. desarrolló actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	- Numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento de Protección Ambiental para el desarrollo de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI ¹³ (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI). - Literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁴ (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹² En la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró que, en aplicación del principio de razonabilidad, no correspondía imponer a Papelera Nacional una sanción por la comisión de la infracción; y, le ordenó que cumpla con las siguientes medidas correctivas:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Papelera Nacional S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Informar a la DFSAI sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las Actividades de la Industria Manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.
	Informar a la DFSAI sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la Planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. 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.

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.

Artículo 8°.- Documentos Exigibles.- Las actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de: (...)

2. Actividades en Curso.- Un PAMA para el caso de actividades en curso que deban adecuarse a las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad. (...)

Artículo 18°.- PAMA.- De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.

¹⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

Artículo 5°.- Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental
(...)

5.1. Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:

a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 5000) Unidades Impositivas Tributarias.

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI se declaró que en aplicación del principio de razonabilidad y por los fundamentos expuestos en los considerandos de dicha resolución, no correspondía imponer a Papelera Nacional S.A. una sanción por la comisión de la infracción antes señalada.
8. El 6 de mayo de 2016, Papelera Nacional interpuso un recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI.
9. El 22 de agosto de 2016, Papelera Nacional presentó ante el OEFA una copia de la Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 31 de mayo de 2016 emitida por el Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**), mediante la cual se aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar¹⁶ (en adelante, **DAP**) de su Planta Callao¹⁷.
10. Mediante Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de agosto de 2016¹⁸, notificada el 7 de setiembre de 2016¹⁹, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) confirmó la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Papelera Nacional por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa; así mismo, modificó la medida correctiva ordenada.
11. De otro lado, el TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Papelera Nacional una sanción por la comisión de la conducta infractora imputada. En

¹⁵ Folios 113 a 130.

¹⁶ **Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

Artículo 3°.- Definiciones. Para los efectos de este Reglamento se definen los siguientes términos:

(...)

Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP).- Es el estudio que se realiza antes de la elaboración del PAMA que contiene los resultados derivados del programa de monitoreo en función a los Protocolos de Monitoreo, con el objeto de evaluar los impactos e identificar los problemas que se estén generando en el ambiente por la actividad de la industria manufacturera.

¹⁷ Folios 165 a 479.

¹⁸ Folios 480 a 508. En la referida resolución el TFA confirmó la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, en el extremo que determinó la responsabilidad administrativa de Papelera Nacional por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Asimismo, modificó la citada resolución en el extremo de las medidas correctivas ordenadas a Papelera Nacional, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

Conducta Infractora	Medidas Correctivas	
	Obligación	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Papelera Nacional S.A. desarrolla actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.	Informar a la DFSAI sobre el estado del trámite de la solicitud de aprobación del Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Callao presentada el 31 de octubre del 2013 ante la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando (i) el estado del procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental correctivo; (ii) las acciones realizadas por el administrado durante dicho procedimiento; y, (iii) el cumplimiento de los requisitos técnicos y legales exigidos por las normas ambientales que regulan las Actividades de la Industria Manufacturera para el otorgamiento de la certificación ambiental respectiva. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.
	Informar a la DFSAI sobre las medidas de protección ambiental implementadas en la Planta Callao para el adecuado manejo ambiental de los residuos sólidos y efluentes residuales que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones.	A los noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución, remitir a la DFSAI un informe detallando el manejo de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos generados en las instalaciones de la Planta Callao, adjuntando los manifiestos de manejo de residuos sólidos peligrosos si correspondiese. 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. A la primera semana del mes de diciembre del 2016, conforme a la frecuencia para la presentación de los Informes de Monitoreo Ambiental establecida en su DAP, deberá remitir a la DFSAI un informe de los resultados de los monitoreos de los efluentes residuales generados por sus actividades. Los informes deberán ser firmados por el personal a cargo de la obtención de los permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.

¹⁹ Folio 509.

consecuencia, devolvió los actuados a la DFSAI para los fines correspondientes, toda vez que la DFSAI no realizó una adecuada aplicación del principio de razonabilidad, en la medida que los aspectos considerados para determinar la aplicabilidad del supuesto de excepción establecido en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, no tienen sustento en la citada norma ni en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, y tampoco responden a la normativa ambiental que conforma nuestro ordenamiento jurídico, apreciándose falta de motivación en el citado pronunciamiento.

12. El 3 de enero de 2017, se notificó a Papelera Nacional la Carta N° 12-2017-OEFA/DFSAI/SDI²⁰ mediante la cual se remitió el Informe Final de Instrucción N° 1559-2016-OEFA/DFSAI/SDI²¹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), otorgando un plazo de cinco días hábiles para la presentación de los descargos del administrado²².
13. Posteriormente, el 28 de abril de 2017 la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI²³, notificada el 10 de mayo de 2017²⁴, mediante la cual sancionó al administrado con una multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**) vigentes a la fecha de pago, al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
14. La Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la graduación de la sanción impuesta a Papelera Nacional

- (i) La DFSAI señaló que, con el objeto de realizar el cálculo de la multa a imponer como sanción por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, tuvo en consideración que los toques del rango

²⁰ Folio 608.

²¹ Folios 601 a 607. En dicho informe, se recomendó a la Autoridad Decisora sancionar a Papelera Nacional con una multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), toda vez que mediante la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI se había acreditado la comisión de la conducta infractora imputada, de acuerdo a los fundamentos expuestos en el mismo.

²² Por escrito del 10 de enero de 2017 (folios 609 a 635), Papelera Nacional formuló sus descargos al IFI; señalando alegatos dirigidos a desvirtuar su responsabilidad por la conducta imputada, señalando que no se encontraba en la obligación de presentar un IGA para adecuar las actividades que desarrolla en la Planta de Conversión, en tanto se trata de una planta de conversión de papel cuya actividad se encuentra en curso, haciéndose imposible que haya obtenido la certificación ambiental de manera previa al inicio de sus operaciones. Al respecto, hace énfasis en que dicha obligación está dirigida a las empresas que se dedican a la producción de papel y que inician su actividad. De igual forma, en el referido escrito indicó que se estaría vulnerando el principio de tipicidad debido a que se propone sancionarlo en base a una norma que no tipifica de manera clara y precisa su situación, por lo que se estaría recurriendo a interpretaciones para ajustar la norma tipificadora al supuesto de infracción. Asimismo, refiere que se contraviene el principio de razonabilidad toda vez que en el Informe Final de Instrucción no se toma en cuenta los criterios referidos a las circunstancias de la comisión de la infracción y la existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor, así como los eximentes y atenuantes de responsabilidad exigidos por el artículo 236-A de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 35° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. En este último caso, Papelera Nacional alega que a pesar de que no tenía la obligación de contar con un IGA para adecuar sus actividades, presentó su solicitud de aprobación del DAP el 31 de octubre de 2013, esto es con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, pero recién el 31 de mayo de 2016 fue aprobado por Produce, es decir, después de treinta (30) meses; por lo que, considera que se llegó a subsanar la supuesta conducta infractora y que se configuró un eximente de responsabilidad administrativa o, en todo caso, un atenuante. De otro lado, señala que el Informe Final de Instrucción presenta errores y motivación inadecuada respecto del cálculo del monto de la multa.

²³ Folios 649 a 655.

²⁴ Folio 656.

de la multa van de ciento setenta y cinco (175) UIT hasta diecisiete mil quinientos (17 500) UIT²⁵, según lo dispuesto en el numeral 3.1 del Cuadro 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.

- (ii) En ese sentido, a efectos de determinar la multa a imponer como sanción a Papelera Nacional, conforme a lo dispuesto en la Nota 6 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, la DFSAI aplicó 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 mediante la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD del 12 de marzo de 2013 (en adelante, **Metodología para el Cálculo de Multas**), cuya fórmula, establecida en el Anexo I, considera el beneficio ilícito (*B*), dividido entre la probabilidad de detección (*p*) y todo multiplicado por un factor (*F*), que es el resultado de la suma de los criterios establecidos en las Tablas N° 2 (factores *f*1 y *f*2) y N° 3 (factor *f*3, *f*4, *f*5, *f*6 y *f*7) del Anexo II, referidos a las circunstancias agravantes y atenuantes cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, conforme se muestra a continuación:

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

Respecto al beneficio ilícito (*B*)

- (iii) En este caso, el beneficio ilícito proviene del costo evitado por el administrado al incumplir con la obligación ambiental de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente para desarrollar sus actividades. La DFSAI estimó que el incumplimiento se ha configurado aproximadamente a partir de junio de 1998 hasta el momento en que cesó la infracción, esto es el 31 de mayo de 2016, cuando Produce aprobó el DAP de la Planta Callao²⁶.

25

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

(...)
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 INFRACCIÓN)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
3	DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna.	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74° y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE		De 175 a 17500 UIT.

26

Para estimar el periodo en que se configuró el costo evitado, la DFSAI tomó como referencia inicial la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997), por ser el momento en el que se generó la obligación para el administrado, y no la fecha en que la empresa inició su actividad industrial que data de 1992. Sin embargo, adicional a ello, la DFSAI también ha considerado los periodos máximos señalados en la Segunda Disposición Transitoria del citado Reglamento y en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que fueron dispuestos para que el administrado lleve a cabo los monitoreos respectivos y la presentación del DAP, así como los plazos máximos para que la autoridad competente evalúe la DAP (incluyendo el levantamiento de observaciones). Por lo que finalmente, se estimó que el incumplimiento, para efectos de la graduación de la sanción, se configura aproximadamente a partir de junio de 1998.

- (iv) En la resolución apelada, la DFSAI explicó que, una vez estimado el costo evitado a la fecha de incumplimiento²⁷, este se capitaliza aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)²⁸ por el período de doscientos quince (215) meses, comprendido desde el inicio de la obligación de contar con un DAP aprobado (junio 1998) hasta la obtención de dicha aprobación (31 de mayo de 2016), para que al final el resultado sea indexado hasta la fecha de cálculo de multa y expresado en la UIT vigente. De acuerdo a lo anterior, la DFSAI ha concluido que el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción imputada a Papelera Nacional asciende a 18.9 UIT, conforme al detalle del cálculo que se muestra en el siguiente cuadro:

“Cuadro A

CÁLCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo Evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a) , a fecha de incumplimiento (junio 1998)	S/. 11 391.63
COK en S/. (anual) ^(b)	11.00%
COKm en S/. (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos desde la fecha de incumplimiento hasta la fecha de obtención de la certificación (mayo 2016)	215.0
Beneficio ilícito, a la fecha de subsanación $[CE*(1+COK)^T]$	S/. 73 353.40
IPC ^(c) (Nov.2016 /Myo.2016)	1.01
Beneficio Ilícito a la fecha de cálculo de multa ^(d) (S/.)	S/. 74 452.66
Unidad Impositiva Tributaria ^(e) al año 2016 - UIT ₂₀₁₆	S/. 3 950.00
Beneficio Ilícito (UIT)	18.9 UIT

Fuentes:

- (a) El contenido del estudio toma como referencia lo señalado en el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera), la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM (Protocolos de Monitoreo de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas); así como lo establecido en la Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM (Guía técnica publicada por PRODUCE para la elaboración del DAP).

El salario de los servicios profesionales y técnicos se tomó como referencia el “Informe: Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos”, elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). Disponible en: http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2013/resultados_edo_mineria_2013.pdf

Para los análisis de laboratorio se consideraron los puntos mínimos para cada componente o aspecto ambiental relativo a la actividad que se han de realizar para la línea base (Calidad de Aire y niveles de Ruido). Los costos de análisis se basaron en referencias de Laboratorios acreditados como Environmental Testing Laboratory S.A.C. – Envirotest. Se adopta un escenario conservador, teniendo en cuenta los requerimientos contemplados en la definición de DAP establecido en el artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera. Asimismo se consideran las normativas ambientales aprobadas mediante los Decretos Supremos N° 074-2001-PCM y N° 085-2003-PCM; así como lo establecido en la Guía para la elaboración del DAP, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM.

En el esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas, se consideran las siguientes proporciones:

- 15% para costos administrativos y otros costos directos, tomando como referencia la Resolución Ministerial N° 013-2011-MEM/DM que aprueba el Arancel de Fiscalización Minera por OSINERGMIN. Así como la Resolución Ministerial N° 518-2010-MEM/DM, que aprueba el Arancel de Verificación y Evaluación.
- 15% de Utilidad (sobre remuneraciones y costos administrativos), tomando como referencia la Guía de creación de empresas en el sector del medio ambiente del Gobierno de Cantabria, España (2007).

²⁷ Para el cálculo del costo evitado, la DFSAI ha considerado un escenario conservador, teniendo en cuenta los requerimientos contemplados en la definición de DAP establecido en el artículo 3° del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, así como lo establecido en la Guía para la elaboración del DAP, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM. En ese sentido, según la DFSAI, el administrado habría tenido costos evitados respecto de la inversión necesaria en servicios de consultoría para la elaboración del DAP, cuyo costos comprenden las remuneraciones por los servicios de personal profesional y técnico, los análisis de laboratorio, así como otros costos directos (impresión de informes, planos, mapas, transporte, etc.), costos administrativos (servicios generales, mantenimiento, etc.), utilidad e impuestos en un esquema de consultoría.

²⁸ 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.

- 18% de IGV (aplicado sobre el total de remuneraciones, costos y utilidad).
- (b) Referencias: valor mínimo de los costos de capital correspondientes a empresas del sector industrial fiscalizables por el OEFA, determinados en los Reportes Financieros CENTRUM Burkenroad Latinoamérica (Perú).
- (c) Banco central de Reserva del Perú (BCRP):
- Tipo cambio bancario promedio compra-venta mensual (promedio últimos 12 meses).
 - Índice de precios al consumidor Lima (2009=100).
- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión diciembre de 2016, la fecha de cálculo de la multa es noviembre 2016, mes en que se encuentra disponible la información requerida para realizar el cálculo.
- (e) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>)
- Elaboración:** Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos - DFSAI"

Respecto a la probabilidad de detección (p)

- (v) En este caso, la DFSAI ha considerado una probabilidad de detección media, equivalente a 0.5 según la Tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el Cálculo de Multas, debido a que la infracción fue detectada en la Supervisión Regular del 2013. Para la DFSAI este hecho supone un esfuerzo de detección promedio para la autoridad competente.

Respecto a los factores agravantes y atenuantes (F)

- (vi) La DFSAI ha considerado pertinente aplicar en el presente caso, factores agravantes referidos a: (f1) Gravedad del daño al ambiente y (f2) Perjuicio económico causado, de acuerdo con lo establecido en las Tablas N° 2 y N° 3 del Anexo II de la Metodología para el Cálculo de Multas.
- (vii) Sobre el factor referido a la gravedad del daño al ambiente, previsto como (f1) en la Tabla N° 2 del Anexo II de la Metodología para el Cálculo de Multas, la DFSAI ha considerado para los diferentes criterios los siguientes valores de calificación: ítem 1.1 con un factor agravante de 10%²⁹, ítem 1.2 con un factor agravante de 6%³⁰, ítem 1.3 con un factor agravante de 10%³¹, ítem 1.4 con un factor agravante de 6%³².
- (viii) Con relación al factor referido al perjuicio económico causado, previsto como (f2) en la Tabla N° 2 del citado Anexo II, la DFSAI ha considerado aplicar una calificación de 4%³³.
- (ix) De otro lado, la DFSAI ha precisado que en cuanto al factor de la reincidencia, considerando el criterio establecido en el literal e) del numeral 3 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**)³⁴, no ha advertido que exista algún pronunciamiento

²⁹ Para la DFSAI el desarrollo de las actividades del administrado sin contar con un instrumento de gestión ambiental, implica al menos un riesgo de afectación o daño potencial al componente biótico flora, en tanto se ubica en zonas cercanas a áreas verdes.

³⁰ La DFSAI considera que desde un punto de vista conservador, esta actividad implica un daño potencial mínimo.

³¹ Para la DFSAI en el presente caso, las actividades del administrado constituyen un riesgo o daño potencial cuando menos en el área de influencia directa.

³² Para la DFSAI el riesgo al ambiente por realizar actividades sin instrumento de gestión ambiental implicaría cuando menos un daño potencial reversible en el corto plazo.

³³ La DFSAI ha considerado que la infracción detectada en la Supervisión Regular del 2013 tuvo lugar en el distrito de Carmen de la Legua, provincia constitucional del Callao, departamento de Lima, que presenta una incidencia de pobreza no mayor a 19.6%.

³⁴ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también

firme en el que se haya declarado la responsabilidad administrativa de Papelera Nacional en otro procedimiento administrativo sancionador, por la comisión de una conducta infractora referida a realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

- (x) En atención a las consideraciones expuestas, la DFSAI ha concluido que los factores agravantes y atenuantes aplicables por el incumplimiento en análisis, ascienden a un total de 136%, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

“Cuadro B
FACTORES ATENUANTES Y AGRAVANTES

Factores	Calificación
<i>f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido</i>	32%
<i>f2. El perjuicio económico causado</i>	4%
<i>f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación</i>	-
<i>f4. Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción.</i>	0%
<i>f5. Subsanación voluntaria de la conducta infractora</i>	0%
<i>f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora</i>	-
<i>f7. Intencionalidad en la conducta del infractor</i>	0%
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	36%
Factores agravantes y atenuantes: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	136%

El detalle se presenta en Anexo II.

Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos – DFSAI.”

Respecto al valor de la multa impuesta por la DFSAI

- (xi) De acuerdo con los valores calculados para el beneficio ilícito (*B*), la probabilidad de detección (*p*) y los factores agravantes y atenuantes (*F*) aplicables en el presente caso, la DFSAI ha obtenido como valor resultante para la multa cincuenta y uno con veintisiete (51.27) UIT, cuyo resumen se muestra en el siguiente cuadro:

“Cuadro C
RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA

Componentes	Valor
<i>Beneficio Ilícito (B)</i>	18.9 UIT
<i>Probabilidad de detección (p)</i>	0.5
<i>Factores agravantes y atenuantes F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)</i>	136%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	51.27 UIT

Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos – DFSAI.”

- (xii) Al respecto, frente al valor de la multa obtenido en el cálculo de cincuenta y uno con veintisiete (51.27) UIT, la DFSAI aplicó como multa el monto de ciento

las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 246.- 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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

(...)

e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

setenta y cinco (175) UIT, que es el mínimo del rango de la multa prevista como sanción en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, toda vez que el valor calculado es inferior al tope mínimo de la multa establecido en el referido Cuadro de Tipificación.

- (xiii) Para verificar que el monto previsto como sanción, es decir los ciento setenta y cinco (175) UIT, no excede el límite de confiscatoriedad previsto en el numeral 32.3 del artículo 32° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **TUO del RPAS del OEFA**)³⁵, que 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; la DFSAI procedió a efectuar una comparación de los ingresos percibidos por el administrado, considerando para ello la información que le reportó a través del escrito presentado el 17 de noviembre de 2015³⁶, referida a sus ingresos por ventas en los años 2011, 2012, 2013 y 2014.
- (xiv) Del cálculo realizado por la DFSAI, se determinó que los ingresos por ventas que obtuvo el administrado el año 2012 ascendieron aproximadamente a setenta y dos mil ochocientos nueve con siete (72,809.7) UIT, con lo cual se verificó que el límite de 10% de dichos ingresos ascendía a siete mil doscientos ochenta y uno (7,281.0) UIT, conforme se detalla en el siguiente cuadro:

"Cálculos para el análisis de no confiscatoriedad"

Datos	2011	2012	2013	2014
Ingresos (*)	S/. 275,172,238.0	S/. 265,755,440.0	S/. 301,687,293.0	S/. 293,335,843.0
UIT	S/. 3,600.0	S/. 3,650.0	S/. 3,700.0	S/. 3,800.0
Ingresos expresados en UIT	76,436.7 UIT	72,809.7 UIT	81,537.1 UIT	77,193.6 UIT
	10%	10%	10%	10%
10% Ingresos	7,643.7 UIT	7,281.0 UIT	8,153.7 UIT	7,719.4 UIT

(*) Si bien no se cuenta con los datos exactos de ingresos brutos, se tomó como referencia la información de las ventas netas de la empresa.

Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos – DFSAI."

- (xv) Finalmente, concluyó que el monto del tope mínimo establecido en la norma de ciento setenta y cinco (175) UIT no superaba el límite de confiscatoriedad antes mencionado, por cuanto el administrado llegó a percibir como ingresos brutos en el año 2012 el monto equivalente a setenta y dos mil ochocientos nueve con siete (72,809.7) UIT. En ese sentido, decidió imponer como sanción a Papelera Nacional una multa de ciento setenta y cinco (175) UIT.

³⁵ 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, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

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.

³⁶ Folios 50 a 53.

Respecto de los descargos de Papelera Nacional al Informe Final de Instrucción

- (xvi) La DFSAI señaló que los alegatos formulados por el administrado se encontraban dirigidos a desvirtuar su responsabilidad por la conducta infractora imputada, los mismos que ya habían sido absueltos en la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI. Sobre el particular, precisó que la determinación de la responsabilidad de la empresa no era parte del pronunciamiento de la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, sino que la misma estaba dirigida únicamente a graduar la sanción a imponerse, según lo dispuesto por el TFA mediante la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM.
- (xvii) De otro lado, precisó que la conducta infractora imputada a Papelera Nacional ha cesado, únicamente, con la aprobación del DAP de la Planta Callao por parte de Produce, mediante la Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 31 de mayo de 2016, por lo que el administrado regularizó su conducta después del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, y no el 31 de octubre de 2013 cuando presentó de su solicitud.
- (xviii) Para la DFSAI en el cálculo de la multa se ha considerado todos los costos necesarios (gastos) para la empresa, incluidos los impuestos. De manera que se ha cumplido con los principios de razonabilidad y proporcionalidad recogidos en el TFO de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁷, en tanto se mantiene la proporción entre el medio a utilizar (multa), el incumplimiento que califica como infracción y la finalidad de tutelar la protección del medio ambiente.

15. El 31 de mayo de 2017, Papelera Nacional interpuso recurso de apelación³⁸ contra la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:

Respecto de los descargos referidos a la responsabilidad administrativa por el hecho imputado

37

TFO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Título Preliminar

(...)

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

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

(...)

Artículo 246.- 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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- La probabilidad de detección de la infracción;
- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

38

Folios 657 a 674.

- a) Para el administrado la resolución impugnada es nula porque contraviene el principio de legalidad del procedimiento administrativo y el principio de tipicidad de la potestad sancionadora del Estado, toda vez que se le ha imputado una conducta infractora que no es acorde a su situación. Según refiere, la exigencia de contar con un instrumento de gestión ambiental es aplicable a las actividades o instalaciones industriales manufactureras de producción de papel y no a las actividades de fabricación de artículos de papel, como las que realizaría en la Planta Callao.
- b) El administrado refiere que la conducta infractora tipificada en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, requiere que se cuente con un instrumento de gestión ambiental que haya sido aprobado previamente para desarrollar actividades, lo que resulta aplicable a las empresas que inician actividad (actividades nuevas) y no a las que se encuentran en curso. Por tanto, dicha norma no redactaría con precisión suficiente ni definiría de manera cierta la situación de la empresa, ya que inició su actividad en 1992 y en ese momento no le resultaba exigible dicha obligación.
- c) El administrado considera que no se encontraba obligado a presentar un DAP, ya que no se había definido un plazo expreso para la presentación de los monitoreos que correspondan a su tipo de actividad de conversión de papel, también conocida como fabricación de productos de papel.

Respecto de los descargos referidos a la sanción impuesta por la DFSAI

- d) Para el administrado, en la resolución impugnada que lo sanciona se debió aplicar el eximente de responsabilidad previsto en la Ley del Procedimiento Administrativo General, toda vez que solicitó la aprobación del DAP de la Planta Callao el 31 de octubre de 2013, esto es con dos (2) años de anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, lo que considera como la subsanación de la conducta infractora y no cuando recién se aprobó el DAP de la Planta Callao el 31 de mayo de 2016. En ese sentido, para la empresa, esto resulta en el ejercicio abusivo de derecho, que consecuentemente vulnera el principio de legalidad.
- e) Según el administrado la sanción de multa impuesta en la resolución impugnada contraviene el principio de razonabilidad del procedimiento administrativo y de la potestad sancionadora del Estado, debido a que no se ha tomado en cuenta las circunstancias de la comisión de la supuesta infracción ni su falta de intencionalidad, dado que actuó bajo el convencimiento de que no se requería un instrumento de gestión ambiental correctivo para su actividad, lo que debió ser considerado como un factor atenuante.
- f) El administrado cuestiona los criterios en base a los cuales se ha determinado el valor del beneficio ilícito, como es el caso del costo evitado por un monto de S/. 11,391.63, precisando que, para dicho cálculo, se ha recurrido a informes de costos por servicios de profesionales aplicables a sectores extractivos, que son superiores a los relacionados a la industria manufacturera. Asimismo, respecto a la inclusión del Impuesto General a las Ventas (IGV) en los costos utilizados para cálculo de la multa, señala que la DFSAI no ha justificado *“en que refuta el hecho que el crédito fiscal luego puede ser usado, a diferencia de la multa. Tampoco tiene en cuenta que la*

operación se encontraba en curso, razón por la cual, hubiese sido posible utilizar rápidamente el crédito fiscal.”

- g) De igual forma, el administrado discrepa de lo señalado por la DFSAI respecto a los análisis de laboratorio que se tendrían que realizar a efectos de determinar la línea base del instrumento de gestión ambiental sobre la calidad de agua, debido a que señala que no genera efluentes (los descarga al alcantarillado público). Adicionalmente señala que no ha sido demostrado el supuesto daño potencial a la flora y fauna, en tanto la planta industrial se ubica en el Callao (Carmen de la Legua) rodeada de zonas de pavimento y concreto.
- h) De otro lado, para el administrado, la resolución impugnada es nula por falta de motivación, en tanto la DFSAI no ha desvirtuado sus argumentos planteados en los descargos, referidos al ejercicio abusivo del derecho y la vulneración al principio de razonabilidad de la potestad sancionadora, al no considerar las circunstancias del caso para sancionarlo con una multa proporcional a la infracción cometida. Al respecto, el administrado refiere que no se ha establecido de manera clara la fecha en que se habría configurado el incumplimiento, señalando lo siguiente:

“(...) la RESOLUCIÓN IMPUGNADA desarrolla el cálculo para el análisis de no confiscatoriedad en base a ingresos de la empresa durante el año 2012, sin especificar el motivo por el cual toma este año para el cálculo del mismo si es que manifiesta que la infracción habría sido cometida aproximadamente en junio de 1998. (...) la RESOLUCIÓN IMPUGNADA no establece de manera clara el motivo por el cual utiliza una fecha de comisión de la infracción y en otro, una fecha distinta. Asimismo, en ninguno de estos dos cálculos se justifica por qué toma estas dos fechas distintas como referencia. (...)”

- i) En ese sentido, el administrado cuestiona que el análisis de no confiscatoriedad se haya efectuado con base en los ingresos de la empresa del año 2012, sin especificar dicho motivo, a pesar de que inicialmente se consideró que la infracción había sido cometida en el año 1998, apreciando que en cada cálculo de la multa (tanto en la aplicación del principio de no confiscatoriedad y de la metodología) emplea una fecha distinta.
- j) Para el administrado la multa impuesta de ciento setenta y cinco (175) UIT triplica el monto obtenido del cálculo aplicando la metodología (51.27 UIT), lo que resulta abusivo a pesar de ser el mínimo establecido en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de la Resolución.

16. El 17 de agosto de 2017, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante el TFA, conforme consta en el acta correspondiente³⁹, donde Papelera Nacional reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación.
17. Mediante Memorando N° 651-2017-OEFA/TFA/ST del 11 de setiembre de 2017⁴⁰, se solicitó a la Procuraduría del OEFA que informe, entre otros, si existían procesos judiciales que hayan sido interpuestos por Papelera Nacional contra las resoluciones o actos administrativos emitidos por los órganos y áreas del OEFA, o en los cuales OEFA haya sido demandada.

³⁹ Folio 692.

⁴⁰ Documento ingresado al expediente mediante la Razón de Secretaría Técnica del 29 de setiembre de 2017. Folios 700.

18. Con Memorando N° 658-2017-OEFA/PP recibido el 13 de setiembre de 2017⁴¹, la Procuraduría del OEFA puso en conocimiento de este tribunal que el 3 de enero de 2017 Papelera Nacional interpuso una demanda contencioso administrativa, cuya pretensión versa sobre la nulidad de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM y de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, en el extremo que se declaró la responsabilidad administrativa y se ordenó el cumplimiento de medidas correctivas al citado administrado.

II. COMPETENCIA

19. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)⁴², se crea el OEFA.
20. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011⁴³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
21. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA⁴⁴.

⁴¹ Documento ingresado al expediente mediante la Razón de Secretaría Técnica del 9 de octubre de 2017. Folios 701.

⁴² **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

⁴³ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

(...)

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

⁴⁴ **LEY N° 29325**

Disposiciones Complementarias Finales

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

22. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM⁴⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD⁴⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del rubro papel de la industria manufacturera del sector industria desde el 20 de febrero de 2013.
23. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴⁷, y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM⁴⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

24. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)⁴⁹.
25. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁵⁰, prescribe que el ambiente comprende

⁴⁵ **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

Artículo 1°.- Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

⁴⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 004-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de febrero de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 20 de febrero de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Papel de la Industria Manufacturera del Subsector Industria proveniente del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

⁴⁷ **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

⁴⁸ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁵⁰ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 2.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva

aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

26. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
27. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁵¹.
28. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental⁵², cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁵³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁵⁴.
29. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
30. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos

de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁵² **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

⁵³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

⁵⁴ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁵⁵.

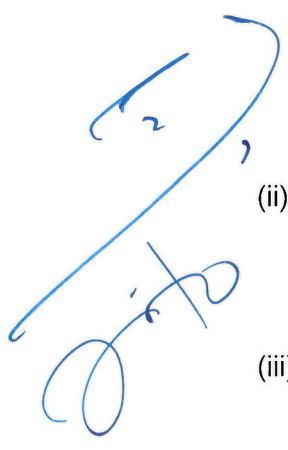
31. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

32. Considerando que a través de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, el TFA confirmó la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Papelera Nacional, toda vez que quedó acreditada la comisión de la infracción, declarando agotada la vía administrativa; corresponde al TFA emitir pronunciamiento solo sobre aquellos argumentos alegados por el administrado en el recurso de apelación sometido a conocimiento, destinados a cuestionar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, respecto a la imposición de una sanción de multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) UIT.
33. Por tanto, acorde con lo previsto en el numeral 215.3 del artículo 215° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵⁶, en el presente caso el pronunciamiento del TFA se referirá exclusivamente sobre dicho extremo en cuestión.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

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

- 
- (i) Si en atención al proceso contencioso administrativo que ha iniciado Papelera Nacional contra la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM y la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, corresponde que se suspenda el presente procedimiento administrativo sancionador en su etapa recursiva contra la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, o si se debe continuar con el mismo.
- (ii) Si se ha vulnerado el principio de legalidad del procedimiento administrativo establecido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al haberse sancionado al administrado sin considerar la aplicación del eximente de responsabilidad previsto en la citada Ley.
- (iii) Si la imposición de la sanción de multa en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, sobre la base de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, ha vulnerado el principio de razonabilidad del procedimiento administrativo y el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora del Estado, establecidos en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁵⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁵⁶ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 215.- Facultad de contradicción

(...)

215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

- (iv) Si los criterios de graduación para el cálculo de la multa aplicados en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI cuestionados por el administrado son conformes al ordenamiento jurídico y si han sido debidamente motivados.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Si en atención al proceso contencioso administrativo que ha iniciado Papelera Nacional contra la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM y la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI, corresponde que se suspenda el presente procedimiento administrativo sancionador en su etapa recursiva contra la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, o si se debe continuar con el mismo

35. Mediante Memorando N° 658-2017-OEFA/PP, la Procuraduría Pública del OEFA informó a este tribunal de la demanda contencioso administrativa interpuesta por Papelera Nacional el 3 de enero de 2017 contra la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, mediante la que pretende que se declare la nulidad de la referida resolución en los extremos en que confirmó la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI respecto a la declaración de su responsabilidad administrativa y el cumplimiento de medidas correctivas.
36. Si bien en el presente procedimiento recursivo este tribunal se está avocando únicamente a conocer el recurso de apelación interpuesto por Papelera Nacional contra la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, que sancionó a dicha empresa con una multa de ciento setenta y cinco (175) UIT, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, se debe tener presente que dicha resolución fue emitida en cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, conforme ha sido señalado en el considerando 11 de la presente resolución; por lo que, corresponde evaluar si resulta pertinente continuar o suspender el presente procedimiento de cara a la demanda contenciosa administrativa iniciada por el administrado.
37. Sobre el particular, cabe indicar que la *Constitución Política del Perú* en el numeral 2 del artículo 139° establece que:

“Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

2. La independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional. Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones. Tampoco puede dejar sin efecto resoluciones que han pasado en autoridad de cosa juzgada, ni cortar procedimientos en trámite, ni modificar sentencias ni retardar su ejecución. Estas disposiciones no afectan el derecho de gracia ni la facultad de investigación del Congreso, cuyo ejercicio no debe, sin embargo, interferir en el procedimiento jurisdiccional ni surte efecto jurisdiccional alguno”.

38. Con relación a lo establecido en dicho principio de la función jurisdiccional, respecto a que: *“Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones”*, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente:

“149. (...)

*Dicho párrafo del artículo 139.2 de la Ley Fundamental contiene dos normas prohibitivas. Por un lado, la **proscripción de avocarse el conocimiento de***

causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial.

150. *Por lo que hace al avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. **La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial,** (...).*

151. *En efecto, **el principio de independencia judicial** no sólo exige la ausencia de vínculos de sujeción o de imposición de directivas políticas por parte de los otros poderes públicos o sociales, sino también la imposibilidad de aceptar intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial. Pero, de otro lado, **la prohibición del avocamiento de causas pendientes ante el Poder Judicial también es una garantía compenetrada con el derecho al juez predeterminado por la ley, cuyo contenido constitucionalmente declarado excluye que una persona pueda ser juzgada por órganos que no ejerzan funciones jurisdiccionales o que, ejerciéndolas, no tengan competencia previamente determinada en la ley para conocer de un caso o controversia.**"⁵⁷*

(Resaltado agregado).

39. En esa línea, el Tribunal Constitucional ha precisado lo siguiente sobre la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes:

"8. *Como ya fue expresado por el Tribunal en la STC N.º 0003-2005-PI/TC (fund. 149), la disposición constitucional (artículo 139º, inciso 2), de la Constitución del Estado) contiene dos normas prohibitivas: "Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial".*

9. *En su significado constitucionalmente prohibido: "consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel". (cf. STC 00023-2005-AI/TC)." ⁵⁸*

40. De lo señalado por el Tribunal Constitucional, es posible entender que la prohibición de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el Poder Judicial constituye un mecanismo que garantiza la independencia de la función jurisdiccional. En ese sentido, en tanto no se afecte esa independencia, no se estará incurso en el supuesto de tal prohibición.

41. En concordancia con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 139º de la Constitución, el artículo 4º del *Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial*, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-93-JUS⁵⁹ (en adelante, **TUO de la LOPJ**), ha establecido que:

⁵⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 003-2005-PI/TC. Fundamentos jurídicos 149, 150 y 151.

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 01742-2013-PA/TC. Fundamentos jurídicos 8 y 9.

⁵⁹ **DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial**, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de junio de 1993.

“Artículo 4°.- *Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.*

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso.

Esta disposición no afecta el derecho de gracia.”

42. Conforme a la norma antes citada, referida al carácter vinculante de las decisiones judiciales, se concluye que toda persona o autoridad se encuentra obligada a cumplir con lo dispuesto por la autoridad jurisdiccional, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, dado que podría significar un desacato a dicho mandato. Asimismo, recoge la prohibición de que ninguna autoridad podrá avocarse al conocimiento de causas pendientes de resolver ante el Poder Judicial.

43. Por otro lado, el artículo 25° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584⁶⁰, *Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo*, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2008-JUS y modificado por Decreto Legislativo N° 1067, dispone que:

“Artículo 25°.- Efecto de la Admisión de la demanda

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.”

44. De acuerdo a dicha norma, la admisión de la demanda (acción contenciosa administrativa) y el trámite de la misma no puede afectar la vigencia ni la ejecución del acto administrativo impugnado, salvo decisión judicial cautelar o normal legal que indique lo contrario⁶¹.

45. Al respecto, el profesor Guzmán Napurí ha señalado que:

“La norma dispone que la interposición de la demanda contenciosa administrativa cabe únicamente contra la resolución o denegatoria ficta que agoten la vía administrativa, y no suspende lo resuelto por la entidad o por el Tribunal, según corresponda, a menos que en el proceso se obtenga una medida cautelar en dicho sentido. Siendo en este caso de aplicación el principio de ejecutoriedad del acto administrativo, que se encuentra corroborado con el Texto Único Ordenado de la Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo.⁶² (Énfasis agregado).

⁶⁰ DECRETO SUPREMO N° 013-2008-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, *Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo*, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de agosto de 2008.

Artículo 25°.- Efecto de la Admisión de la demanda

La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.

⁶¹ CERVANTES ANAYA, Dante A. *Manual de Derecho Administrativo*. Sexta Edición. Lima: Editorial Rodhas S.A.C., 2009, p.760.

46. Asimismo, el profesor Giovanni Priori Posada refiere que:

*“(…) uno de los privilegios de la Administración es el de la ejecutividad de los actos administrativos, conforme el cual el inicio del proceso contencioso administrativo no supone la suspensión del acto impugnado, **salvo, claro está, que en el proceso se haya solicitado alguna medida cautelar tendiente a suspender los efectos del acto impugnado**”⁶³.*

(Énfasis agregado).

47. Conforme a lo expuesto, se verifica que la interposición de la acción contenciosa administrativa no debería suspender lo resuelto por la autoridad administrativa, en tanto no haya una disposición judicial que ordene a través de una medida cautelar dicha suspensión.

48. En relación con la ejecutoriedad de las resoluciones administrativas, en el artículo 201° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶⁴ se ha dispuesto que los actos administrativos tienen carácter ejecutario, salvo que exista alguna disposición legal expresa que señale lo contrario, o algún mandato judicial, o que los mismos estén sujetos a condición o plazo conforme a ley. Por tanto, las resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo impugnatorio (procedimiento recursivo), como son en este caso las resoluciones del TFA, constituyen decisiones de última y definitiva instancia administrativa que son ejecutables en sus términos.

49. En ese orden de ideas, de acuerdo con lo expuesto precedentemente, la ejecución de lo resuelto en última instancia administrativa sólo se podrá suspender si el administrado al haber acudido al Poder Judicial para cuestionar dicha decisión⁶⁵, mediante la acción contenciosa administrativa, obtiene una medida cautelar a su favor y por el tiempo de vigencia de la misma, en concordancia con lo establecido en los artículos 608° y 612° del Código Procesal Civil⁶⁶.

50. En atención a lo expuesto, corresponde señalar que el artículo 4° del TUO de la LOPJ, que se deriva del numeral 2 del artículo 139° de la Constitución, referido al

⁶² GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Manual de la Ley de Contrataciones del Estado: Análisis de la Ley y su Reglamento*. Primera edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A., 2015, p.512.

⁶³ PRIORI POSADA, Giovanni. *Comentarios a la Ley del Proceso Contencioso Administrativo*. Lima: Ara Editores, 2002, pág. 155.

⁶⁴ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 201.- Ejecutoriedad del acto administrativo

Los actos administrativos tendrán carácter ejecutario, salvo disposición legal expresa en contrario, mandato judicial o que estén sujetos a condición o plazo conforme a ley.

⁶⁵ Cabe indicar que en el artículo 20°-A de la Ley N° 29325, se ha establecido de manera expresa que para suspender los efectos de los actos administrativos emitidos por el OEFA se requiere que, en el marco de un proceso judicial, se obtenga una medida cautelar, previo ofrecimiento de una contracautela de naturaleza real o personal, como una carta fianza. Asimismo, mediante el Decreto Supremo N° 008-2013-MINAM se aprobaron las disposiciones reglamentarias del referido artículo 20°-A de la Ley N° 29325, en el que se señala que, con la sola interposición de una demanda judicial, no se suspende ni interrumpe los efectos, ejecutividad o ejecutoriedad de los actos administrativos referidos a la imposición de sanciones administrativas del OEFA. De igual forma, se precisa que para lograr tal efecto el administrado deberá obtener una medida cautelar al interior del proceso judicial correspondiente, previo ofrecimiento de una contracautela.

⁶⁶ **RESOLUCION MINISTERIAL N° 10-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 1993.

Artículo 608°.- Juez competente, oportunidad y finalidad

Todo Juez puede, a pedido de parte, dictar medida cautelar antes de iniciado un proceso o dentro de éste, destinada a asegurar el cumplimiento de la decisión definitiva.

(...)

Artículo 612°.- Características de la medida cautelar

Toda medida cautelar importa un prejuzgamiento y es provisoria, instrumental y variable.

avocamiento de causas pendientes en el Poder Judicial antes desarrollado, no resulta aplicable en el presente caso toda vez que el acto administrativo cuestionado ante el Poder Judicial es el contenido en la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, que confirmó la responsabilidad de Papelera Nacional por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, no es materia del procedimiento recursivo que se encuentra en trámite ante este tribunal.

51. En ese sentido, se debe precisar que el acto administrativo cuestionado ante esta instancia es la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, referida a la multa de ciento setenta y cinco (175) UIT impuesta a Papelera Nacional, el mismo que es un acto administrativo distinto al cuestionado en sede judicial. En esa medida, se advierte que este tribunal no se encuentra incurso en el supuesto de prohibición dispuesto por el artículo 4° del TUO de la LOPJ. Asimismo, no se ha dictado alguna medida cautelar o mandato judicial que ordene la suspensión de la citada resolución.
52. A mayor abundamiento, se debe precisar que el artículo 13° del TUO de la LOPJ⁶⁷, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-93-JUS y modificado por Decreto Legislativo N° 1067, dispone que:

“Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio”.

53. De la revisión de dicha norma, se advierte que está referida al conflicto que puede surgir en la administración con relación al establecimiento o definición de un derecho entre particulares, el mismo que requerirá ser previamente resuelto por el Poder Judicial a efectos que se dilucide la cuestión controvertida ante la administración, en cuyo caso se suspenderá el procedimiento administrativo en trámite.
54. En concordancia con lo estipulado en el artículo 13° del TUO de la LOPJ, en el artículo 73° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶⁸, se ha previsto que en los casos que la autoridad administrativa haya tomado conocimiento de un litigio entre dos particulares, cuyo resultado sea necesario para que la autoridad administrativa emita su pronunciamiento, previamente se deberá evaluar si existe identidad de sujetos, hechos y fundamentos. En caso de comprobarse

⁶⁷ **DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial**, publicado en el diario oficial El Peruano el 2 de junio de 1993.

Artículo 13°.- Cuestión contenciosa en procedimiento administrativo

Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, éste se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso.

⁶⁸ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 73.- Conflicto con la función jurisdiccional

73.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

73.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

(...).

dicha identidad, la autoridad administrativa deberá inhibirse de seguir conociendo el caso hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

55. Sin embargo, dicha situación tampoco se presenta en el caso de autos, toda vez que mediante la resolución apelada, la DFSAI -en virtud a la potestad sancionadora del Estado- impuso una sanción a Papelera Nacional por la comisión de una conducta infractora; no habiendo ninguna cuestión contenciosa que definir de manera previa al pronunciamiento que le corresponde emitir a este tribunal.
56. Por consiguiente, al no haberse verificado la configuración de los supuestos señalados previamente, este tribunal considera que no corresponde suspender el presente procedimiento recursivo, sino emitir pronunciamiento sobre el recurso de apelación interpuesto por Papelera Nacional contra la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, en atención a su potestad sancionadora, que busca garantizar el cumplimiento de la función fiscalizadora de competencia del OEFA, cuya finalidad está dirigida a proteger medio ambiente, que es un interés reconocido constitucionalmente, así como promover la protección ambiental efectiva.

VI.2 Si se ha vulnerado el principio de legalidad del procedimiento administrativo establecido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al haberse sancionado al administrado sin considerar la aplicación del eximente de responsabilidad previsto en la citada Ley

57. Papelera Nacional señala en su recurso de apelación que la Resolución Directoral N° 577-2017-OEFA/DFSAI sería nula, debido a que se habría vulnerado el principio de legalidad al sancionarla sin haber aplicado el eximente de responsabilidad previsto en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Según el administrado, la empresa habría subsanado su conducta infractora en el momento que presentó a Produce la solicitud de aprobación del DAP de la Planta Callao el 31 de octubre de 2013, esto es con anterioridad al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, y no cuando se aprobó el referido DAP el 31 de mayo de 2016.

58. Sobre el particular, se debe precisar que el 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que modificó diversos artículos de la Ley del Procedimiento Administrativo General, entre ellos artículo 236-A., actualmente signado como artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, en cuyo numeral 1 se han dispuesto las condiciones que constituyen eximentes de la responsabilidad administrativa por la comisión de infracciones.

59. Así, en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶⁹, se ha establecido que la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una de las condiciones eximentes de responsabilidad.

60. Es decir que, para efectos de aplicar la referida condición eximente de responsabilidad, es necesario que el administrado haya subsanado la conducta infractora antes del inicio del procedimiento, lo que se entiende como el cese de la

⁶⁹ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1. Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

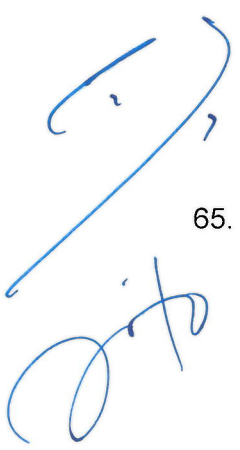
(...)

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253.

conducta infractora.

61. En el presente caso, en la Supervisión Regular del 2013 realizada el 21 de marzo de 2013, se verificó que la empresa desarrollaba actividades sin contar con el correspondiente instrumento de gestión ambiental para su Planta Callao. Asimismo, de la revisión de los actuados en el expediente, se advierte que Papelera Nacional recién presentó a Produce su solicitud de aprobación del DAP para su planta industrial el 31 de octubre de 2013, es decir, después de realizada la Supervisión Regular del 2013, y que obtuvo la aprobación del mismo el 31 de mayo de 2016, con posterioridad a la notificación de cargos, tal como se acredita con la Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM emitida por Produce.
62. De lo expuesto, se aprecia que antes de la imputación de cargos correspondiente al presente procedimiento administrativo sancionador, el administrado no contaba con certificación ambiental para realizar sus actividades; evidenciándose que recién el 31 de mayo de 2016, con la aprobación del DAP de Papelera Nacional, el administrado llegó a subsanar la conducta infractora.
63. En consecuencia, este tribunal verifica que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General; por lo que, no se ha efectuado un ejercicio abusivo de derecho ni vulnerado el principio de legalidad, toda vez que no corresponde su aplicación.

VI.3 Si la imposición de la sanción de multa en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, sobre la base de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, ha vulnerado el principio de razonabilidad del procedimiento administrativo y el principio de razonabilidad de la potestad sancionadora del Estado, establecidos en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

- 
64. Para el administrado la sanción de multa impuesta por la DFSAI contraviene el principio de razonabilidad, porque no ha tomado en cuenta como un factor atenuante las circunstancias de la comisión de la infracción ni su falta de intencionalidad. Al respecto, el administrado sostiene que actuó bajo el convencimiento de que no se requería un instrumento de gestión ambiental correctivo para su actividad.
 65. Conforme a ello, corresponde analizar si la DFSAI al imponer la multa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en base a la sanción prevista en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, observó los criterios de graduación que prevé el principio de razonabilidad establecido en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Sobre el principio de razonabilidad

66. De acuerdo al principio de razonabilidad reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁷⁰, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición

⁷⁰ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL
Título Preliminar
(...)

Artículo IV. Principios del procedimiento 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 sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

67. Al respecto, tal como fue indicado en los considerandos 107 y 108 de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, para el TFA la aplicación del principio de razonabilidad, contemplado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que, al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho.
68. En atención a lo señalado en la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, el TFA consideró que si la legislación vigente establecía que la comisión de una infracción tenía como consecuencia jurídica la imposición de una sanción en virtud a la responsabilidad objetiva inherente al incumplimiento de la obligación de carácter ambiental (específicamente, los supuestos de excepción regulados en el artículo 19° de la Ley N° 30230), la sanción debía ser establecida teniendo en cuenta la norma que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones y, de ser el caso, los criterios de graduación contemplados en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que corresponda, en aplicación del principio de razonabilidad.
69. Por su parte, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, recogido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁷¹, precisa que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Asimismo, prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observarse los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;

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.

71

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo 246.- 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 deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

70. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.

71. Al respecto, Morón Urbina señala que:

*“(...) cuando la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el **margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa**”⁷².*

(Resaltado agregado)

72. En virtud a la facultad normativa otorgada por la Ley N° 29325, el OEFA se encuentra habilitado a emitir las normas correspondientes a fin de reglamentar el procedimiento administrativo sancionador bajo su competencia, así como a establecer criterios respecto a la gradualidad de las sanciones correspondientes, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 3 del artículo II del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, así como en el numeral 245.2 del artículo 245° de la misma norma⁷³.

73. Resulta oportuno señalar que, si bien al OEFA se le ha otorgado un nivel de discrecionalidad para determinar la cuantía de la sanción aplicable dentro de los márgenes establecidos para cada tipo de infracción, el uso de tal atribución debe tener en consideración el principio de razonabilidad, razón por la cual la sanción a imponerse debe contemplar los factores señalados en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

⁷² MORÓN URBINA, Juan Carlos. “Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador”. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica. p 699.

⁷³ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Título Preliminar
 (...)
 Artículo II. Contenido
 (...)
 3. Las autoridades administrativas, al reglamentar los procedimientos especiales, cumplirán con seguir los principios administrativos, así como los derechos y deberes de los sujetos del procedimiento, establecidos en la presente Ley.
 (...)
 Artículo 245.- Ámbito de aplicación de este Capítulo
 (...)
 245.2 Las disposiciones contenidas en el presente Capítulo se aplican con carácter supletorio a todos los procedimientos establecidos en leyes especiales, incluyendo los tributarios, los que deben observar necesariamente los principios de la potestad sancionadora administrativa a que se refiere el artículo 246, así como la estructura y garantías previstas para el procedimiento administrativo sancionador.
 Los procedimientos especiales no pueden imponer condiciones menos favorables a los administrados, que las previstas en este Capítulo.

74. Bajo dicho contexto, el artículo 33° del TUO del RPAS del OEFA⁷⁴ recoge los criterios para graduar la sanción, concordantes con los criterios previstos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444 (numeral 3 del artículo 246° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General).
75. Conforme a ello, corresponde analizar si la DFSAI, al imponer la multa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en base a la sanción prevista en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, observó los criterios de graduación que prevé el principio de razonabilidad establecido en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
76. La conducta infractora imputada a Papelera Nacional se encuentra establecida como obligación ambiental exigible en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y tipificada como infracción en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Para este tipo de infracción, el OEFA ha previsto en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de la citada Resolución, que le corresponde una sanción de multa cuyo rango tiene como tope mínimo ciento setenta y cinco (175) UIT y tope máximo diecisiete mil quinientos (17 500) UIT.
77. Asimismo, a efectos de graduar la multa dentro del rango previsto en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, se deben aplicar los criterios establecidos en el artículo 8° de la citada resolución, referidos a la aplicación de la Metodología para el Cálculo de Multas aprobada por Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD, la misma que contempla los criterios de graduación establecidos por el principio de razonabilidad, y la aplicación del principio de no confiscatoriedad.
78. Por consiguiente, para este tribunal, la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD cumple con su finalidad, es decir, cumple con garantizar la aplicación efectiva de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, gradualidad y no confiscatoriedad, en tanto busca determinar el monto de la multa a imponer como sanción a las infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental, acorde con los rangos establecidos en su escala de sanciones.
79. Con relación a las circunstancias bajo las cuales el administrado cometió la infracción, conforme ha sido precisado por este tribunal en los fundamentos 34, 37 y 61 de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM⁷⁵, se debe reiterar que el

74

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplican los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General.

75

En el fundamento 61 de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de agosto de 2016, el TFA señaló lo siguiente:

"(...)

34. Al respecto, debe señalarse que, de acuerdo con el artículo 1° del Título Preliminar del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI⁷⁵, este reglamento desarrolla las normas contenidas, entre otras, en la Ley N° 23407; y es de aplicación a todas las personas naturales o jurídicas del sector público o privado que realicen actividad manufacturera a nivel nacional; por lo tanto, se concluye que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI es de aplicación y exigible a Papelera Nacional en su calidad de titular de actividades industriales manufactureras en el rubro papel⁷⁵.

(...)

administrado al encontrarse desarrollando actividades industriales manufactureras comprendidas en la División 17 "Fabricación de papel y de productos de papel" de la Sección C "Industrias manufactureras" de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU), se encuentra bajo el ámbito de aplicación de la normativa prevista para dichas actividades que incluyen al subsector industrial de papel; por lo que, le resultaba exigible las obligaciones establecidas en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. En ese sentido, se evidencia que Papelera Nacional se encontraba obligada a contar con un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso.

80. De otro lado, en relación con la supuesta falta de intencionalidad del administrado por desconocimiento de dichas normas legales, este tribunal debe precisar que nuestro ordenamiento jurídico adopta el principio denominado "*la ley se presume conocida por todos*"⁷⁶, según el cual no es posible alegar desconocimiento de una norma una vez que ha sido publicada en el diario oficial El Peruano, pues la publicidad genera la observancia obligatoria de la misma, conforme a lo establecido en artículo 109° de la Constitución Política del Perú⁷⁷.
81. Por tanto, lo señalado por el administrado carece de sustento debido a que no es posible substraerse de la responsabilidad ni de las consecuencias derivadas de la misma, alegando desconocimiento de las normas que le resultan aplicables, lo que tampoco puede ser considerado como un atenuante de la conducta infractora.
82. De manera que, la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI que impuso a Papelera Nacional una sanción de multa basada en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, no contraviene el principio de razonabilidad del derecho administrativo sancionador ni el debido procedimiento, puesto que se cumplió con aplicar la norma que tipifica la infracción imputada y establece la escala de multas correspondiente. Por tanto, lo alegado por Papelera Nacional en el presente extremo de su recurso de apelación carece de sustento.

VI.4 Si los criterios de graduación para el cálculo de la multa aplicados en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI cuestionados por el administrado son conformes al ordenamiento jurídico y si han sido debidamente motivados

Sobre los criterios de graduación aplicados para el cálculo de la multa en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI

83. En el presente caso, la sanción impuesta respecto de la infracción detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, tipificada en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, se

37. Al respecto, conforme ha sido desarrollado en los considerandos anteriores, Papelera Nacional desarrolla actividades industriales manufactureras, entre las cuales se encuentran la conversión del papel, a través del corte, encuadernación y fabricación de productos como rollos de papel higiénico y papel toalla, cartulinas, hojas, sobres manila y files.

(...)

61. Por lo expuesto, se concluye que Papelera Nacional tenía la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para adecuar sus actividades en curso; sin embargo, el administrado recién presentó la solicitud para la aprobación de su DAP el 31 de octubre de 2013, obteniéndola, finalmente, el 31 de mayo de 2016, lo cual generó el incumplimiento lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 8° y el artículo 18° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y la configuración de la infracción prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD."

⁷⁶ El Tribunal Constitucional en el fundamento 6 de la sentencia emitida en el expediente N° 06859-2008-PA/TC, publicada el 26.04.2010, estableció que: "En virtud del principio *la ley se presume conocida por todos*, es de presumirse que el actor conocía la normativa (...)".

⁷⁷ Constitución Política del Perú

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

encuentra prevista en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

84. Al respecto, como uno de los criterios para graduar la multa, en el numeral 8.1 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD⁷⁸ se dispone que para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en los artículos 3°, 4°, 5° y 6° de la citada Resolución, se aplicará la Metodología para el Cálculo de Multas aprobada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD⁷⁹. Asimismo, en la Nota 6 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD⁸⁰ se señala que para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en la tipificación, se aplicará la referida Metodología para el Cálculo de Multas.
85. Conforme a lo establecido en la Metodología para el Cálculo de Multas, la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito (B) y la probabilidad de detección (p), y luego a ello se aplicarán los factores agravantes y atenuantes correspondientes, para lo cual se utilizará la siguiente fórmula:

$$Multa = \left(\frac{B}{p} \right) * [F]$$

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)

86. De la revisión de la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI, se aprecia que la DFSAI a efectos de graduar la sanción de multa a imponer al administrado, empleó la fórmula prevista en la Metodología para el Cálculo de Multas en la que consideró los siguientes valores:

$$Multa = \left(\frac{18.03}{0.50} \right) * 136 \%$$

⁷⁸ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD

Artículo 8°.- Graduación de las multas

8.1. Para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en los Artículos 3°, 4°, 5° y 6° de la presente Resolución, se aplicará 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 el Artículo 1° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD o la norma que la sustituya.

⁷⁹ Cabe precisar que, de acuerdo al artículo 4° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, la Metodología para el Cálculo de Multas dispuesta para aquellas actividades vinculadas a la gran y mediana minería, y con relación a las labores de explotación, beneficio, transporte y almacenamiento de concentrados de minerales; será de aplicación supletoria en la graduación de sanciones de las infracciones derivadas de las actividades no comprendidas en el ámbito de competencia del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, en tanto el Consejo Directivo del OEFA no haya aprobado la metodología específica correspondiente a dichas actividades.

⁸⁰ 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

(...)

Nota 6:

Para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en la presente Resolución, se aplicará 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 el Artículo 1° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD o la norma que la sustituya.

Sobre el cálculo del valor del beneficio ilícito

87. Para determinar el valor del beneficio ilícito en este caso, la DFSAI consideró el costo evitado del administrado al incumplir con la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente para poder desarrollar sus actividades, obligación que se generó con la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, publicado el 1 de octubre de 1997.
88. Adicionalmente, para determinar el periodo de incumplimiento, la DFSAI tomó en cuenta los plazos previstos en la Segunda Disposición Transitoria del citado Reglamento⁸¹ y, tomó como referencia, los plazos establecidos en el artículo 7° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE⁸², con lo cual estimó que el incumplimiento tuvo inicio aproximadamente a partir de junio de 1998⁸³, y se extendió hasta el 31 de mayo de 2016, cuando Produce aprobó el DAP de la Planta Callao de Papelera Nacional mediante la Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, lo que se ha considerado como el momento del cese de la conducta infractora, cuando el administrado regularizó su conducta.
89. El administrado cuestiona que para determinar dicho periodo se esté considerando la entrada en vigencia del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y no se haya considerado que las normas que establecieron los protocolos y guías para efectuar los monitoreos fueron aprobados con posterioridad.
90. Sobre el particular, este Colegiado considera pertinente mencionar que en la resolución que aprobó el DAP de la Planta Callao, se reconoce que dicho pronunciamiento fue emitido bajo el ámbito de aplicación del Reglamento aprobado

⁸¹ **Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera**
Disposiciones Transitorias

Segunda.- El cumplimiento de las obligaciones de este Reglamento referidas al PAMA se sujetarán al siguiente proceso:

1. La Autoridad Competente elaborará y aprobará los Protocolos de Monitoreo de la Calidad del Aire y Agua y las Guías para elaborar los PAMA que deben presentar los titulares de las actividades de la industria manufacturera y que priorizarán la introducción de prácticas de prevención de la contaminación.

2. Una vez cumplida la etapa de monitoreo en los plazos, frecuencia y condiciones establecidos en los protocolos referidos en el inciso precedente, los titulares presentarán un Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP) debidamente suscrito por ellos y por un Consultor Ambiental registrado, en el cual se incluirá:

- Los resultados del monitoreo.
- La identificación de los problemas y efectos de deterioro ambiental y sus probables alternativas de solución.

El plazo de presentación del DAP será dentro del mes siguiente de cumplido el plazo de monitoreo contenido en los respectivos Protocolos de Monitoreo.

La Autoridad Competente evaluará el DAP en un plazo que no exceda 90 días y determinará las observaciones que pudieran presentarse, las que deben ser subsanadas en un plazo que no excederá de 30 días [Subrayado agregado]. (...).

⁸² **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**, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de octubre de 2002

Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar

Las empresas industriales manufactureras en actividad de los Subsectores cemento, cerveza y papel, deberán presentar un Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de la Producción, para lo cual dentro del plazo de treinta (30) días útiles de publicado el presente Decreto Supremo, comunicarán a la autoridad competente el nombre de la empresa de consultoría ambiental debidamente registrada, a la que el titular de la actividad manufacturera hubiese contratado para cumplir con lo dispuesto en la presente norma.

La referida comunicación deberá precisar la fecha de inicio del monitoreo necesario para la formulación del correspondiente DAP, documento este último que deberá ser presentado en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles de concluido el monitoreo.

La fecha de inicio del monitoreo a que se refiere el párrafo precedente deberá concretarse dentro del plazo máximo de noventa (90) días calendario de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo [Subrayado agregado]. (...)

⁸³ Se determinó que a partir del 10 de junio de 1998 el administrado podría haber contado con la aprobación del DAP por la autoridad competente. Para la estimación de esta fecha se tomó como referencia inicial la entrada en vigencia del RPDAIM (1° de octubre de 1997) y los períodos máximos señalados en esta norma y la de LMP, para que el administrado lleve a cabo los monitoreos respectivos y la presentación del DAP, así como los plazos máximos para que la autoridad competente evalúe el DAP y que el administrado realice el levantamiento de observaciones.

por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. En ese entendido, el administrado se encontraba obligado a presentar un instrumento de gestión ambiental correctivo a efectos de adecuar sus actividades a la normativa ambiental desde la entrada en vigencia del citado Reglamento, conclusión que también ha sido recogida en el considerando 46 de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM del TFA.

91. Se aprecia que a efectos de determinar el inicio del periodo de incumplimiento del administrado, la DFSAI contempló de manera adicional los plazos previstos en la Segunda Disposición Transitoria del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, referidos a los periodos máximos señalados para que el administrado lleve a cabo los monitoreos respectivos y la presentación del DAP, así como los plazos máximos para que la autoridad competente evalúe el DAP, lo que incluye el plazo de subsanación de observaciones; con lo cual se evidencia la aplicación de un periodo previsto exclusivamente para gestionar la presentación formal del DAP ante el Produce hasta obtener su aprobación.
92. De manera que, contrario a lo que sostiene el administrado, los plazos contemplados en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI y en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE han sido considerados a efectos de establecer el inicio del periodo considerado en el análisis del beneficio ilícito.
93. Sin perjuicio de lo señalado, este tribunal advierte que dicho periodo de incumplimiento sirve como referencia para estimar el tiempo que el administrado no cumplió con la obligación de adecuarse y contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado para el desarrollo de su actividad industrial en curso.
94. Por otro lado, la empresa sostiene que para el cálculo del costo evitado se ha recurrido a informes de costos por servicios de profesionales aplicables a sectores extractivos, que son superiores a los relacionados a la industria manufacturera.
95. Cabe precisar que como parte del costo evitado para la elaboración del instrumento de gestión ambiental, la DFSAI ha considerado los pagos en los que se estima debía incurrir el administrado referidos a las remuneraciones de los profesionales encargados de prestar dichos servicios, conforme a los temas a desarrollarse en el instrumento de gestión ambiental requerido, según la definición de DAP establecido en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
96. Al respecto, se advierte que si bien la referencia consignada en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI alude a las industrias extractivas, que son sectores fiscalizables por el OEFA, dichos datos proporcionan una referencia general pública, razonable, a fin de guiarse en criterios objetivos para la estimación del mencionado costo evitado, que puede ser aplicado a todos los sectores.
97. Papeleira Nacional también ha cuestionado que en el cálculo del costo evitado se haya considerado la realización del análisis de laboratorio de muestras de monitoreo de calidad de agua, toda vez que señala que sus efluentes son descargos al alcantarillado público.
98. Sin embargo, para este tribunal resulta pertinente que la DFSAI haya considerado los costos por la realización de monitoreos de calidad de aire, agua y niveles de ruido, en tanto los mismos son necesarios para determinar la línea base de un instrumento de gestión ambiental. Cabe señalar que, precisamente porque el administrado no contaba con un estudio ambiental que brindara información relativa a las actividades que desarrollaba en su planta industrial, es que se debe tomar

como referencia, entre varios estudios, los análisis de laboratorio de todos los monitoreos indicados por la DFSAI.

99. Finalmente, respecto al cuestionamiento que hace el administrado sobre la inclusión del IGV para el cálculo del costo evitado, tal como lo señaló la primera instancia en la resolución impugnada, se debe precisar que en tanto no se realizaron las operaciones que generarían el IGV como resultado de elaborar un instrumento de gestión ambiental, no es posible deducir dicho impuesto como crédito fiscal⁸⁴. Por tanto, no corresponde aplicar descuento por este concepto.

Sobre el cálculo del valor de los factores agravantes

100. Según el administrado, en la resolución impugnada no se ha demostrado el supuesto daño potencial a la flora y fauna, generado como consecuencia del desarrollo de su actividad industrial. Asimismo, señala que su planta industrial se encuentra ubicada en el distrito de Carmen de la Legua, de la provincia constitucional del Callao, rodeada de zonas de pavimento y concreto.

101. Al respecto, se debe indicar que el daño potencial es un componente definido como:

*"(...) riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas"*⁸⁵.

102. Bajo esta definición, desarrollar actividades sin contar con la respectiva certificación ambiental aprobada previamente por la autoridad competente supone un riesgo a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, debido a que no se cuenta con 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.

103. En tal sentido, este colegiado observa que el criterio referido a la gravedad del daño al ambiente (f1) se evaluó considerando la afectación potencial del componente flora, ya que la planta industrial se ubicaba cerca a zonas de áreas verdes que se encontrarían dentro de su área de impacto directo.

Sobre la aplicación de un factor atenuante.

104. Acorde con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁸⁶, entre los supuestos que constituyen

⁸⁴ **DECRETO SUPREMO N° 055-99-EF, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuesto Selectivo al Consumo**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de abril de 1999.
Capítulo VI – Del Crédito Fiscal

(...)
Artículo 18.- Requisitos Sustanciales

El crédito fiscal está constituido por el Impuesto General a las Ventas consignado separadamente en el comprobante de pago, que respalde la adquisición de bienes, servicios y contratos de construcción, o el pagado en la importación del bien o con motivo de la utilización en el país de servicios prestados por no domiciliados.

(...)

⁸⁵ Manual Explicativo de la Metodología para el cálculo de las multas y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD. Anexo III, párrafo 9.

⁸⁶ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

(...)

2. Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por

condiciones para ser consideradas como atenuantes de la responsabilidad administrativa, se tiene que una vez iniciado el procedimiento administrativo sancionador, el administrado haya reconocido su responsabilidad de forma expresa y por escrito.

105. Sin embargo, de la revisión de los actuados en el expediente, se verifica que el administrado en todo momento ha cuestionado y negado su responsabilidad por la conducta infractora imputada, tal como se verifica en el escrito de apelación presentado por Papelera Nacional el 31 de mayo de 2017. Por tanto, no se advierte que se haya configurado el supuesto de la condición atenuante prevista en la Ley del Procedimiento Administrativo General.
106. En cuanto a la aplicación del atenuante de subsanación voluntaria (f5) previsto en la Metodología para el Cálculo de Multas aprobada por Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD, su aplicación únicamente corresponde cuando el administrado subsana el acto u omisión imputada como constitutivo de infracción administrativa con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos. Al respecto, se debe precisar que la subsanación del acto constitutivo de infracción se materializa cuando el administrado infractor cesa o corrige los efectos de la conducta infractora.
107. En el presente caso se advierte que, si bien el administrado presentó su solicitud de aprobación del DAP ante Produce con anterioridad a la notificación de cargos, ello no significa que se haya subsanado la conducta infractora en tanto recién se estaba iniciando el trámite para su futura posible aprobación, ya que dicho trámite no era de aprobación automática, sino que estaba sujeto a evaluación por parte de la autoridad competente. Por consiguiente, para ese momento la presentación de la solicitud del administrado no podía ser considerada como la subsanación de la conducta infractora.
108. De acuerdo a lo señalado, para este tribunal resulta correcto considerar que Papelera Nacional recién subsanó la conducta infractora que se le imputó cuando obtuvo la aprobación del DAP de la Planta Callao, lo que ocurrió mediante la Resolución Directoral N° 260-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM emitida por Produce el 31 de mayo de 2016; esto es, de forma posterior al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador⁸⁷. Por tanto, no corresponde que se aplique este factor atenuante.
109. Por lo antes expuesto, se verifica que la DFSAI en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI cumplió con aplicar los criterios establecidos en la Metodología para el Cálculo de Multas aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, para estimar el monto de la multa a proponer como sanción, de cuyo resultado se obtuvo el valor de cincuenta y uno con veintisiete (51.27) UIT.

escrito.

En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
b) Otros que se establezcan por norma especial.

⁸⁷ Mediante Resolución Subdirectoral N° 522-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de agosto del 2015, notificada el 8 de setiembre del 2015, se inició el procedimiento administrativo sancionador.

110. Resulta pertinente mencionar que mediante Resolución N° 024-2017-OEFA/CD⁸⁸ se han modificado los criterios contenidos en los ítems f4. (Reincidencia en la Comisión de la Infracción), f5. (Corrección de la Conducta Infractora) y f7. (Intencionalidad en la Conducta del Infractor) de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología para el Cálculo de Multas aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD, a fin de adecuarlos a las disposiciones contenidas en los artículos 246° y 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
111. Al respecto, de la revisión de la citada modificación, este tribunal advierte que tales criterios no resultarían aplicables al presente caso, ya que ninguno de los supuestos establecidos corresponde a la situación del administrado, por lo que no enervan la evaluación realizada por la primera instancia.

Sobre la sanción impuesta a Papelera Nacional en la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI

112. De acuerdo con lo dispuesto en el numeral 8.1 del artículo 8° de la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, el cálculo de la multa se efectúa en base a los rangos establecidos en cada tipo infractor. En el presente caso, en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, que es la norma que tipifica la infracción y establece la sanción, se ha señalado que el rango de la multa tiene como tope mínimo ciento setenta y cinco (175) UIT y tope máximo diecisiete mil quinientos (17 500) UIT, lo que también ha sido establecido de manera expresa en el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones de dicho dispositivo legal.
113. Sin embargo, se verifica que la multa calculada aplicando la metodología aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD asciende a cincuenta y uno con veintisiete (51.27) UIT, monto que resulta inferior al tope mínimo de multa establecido en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, cuyo valor es de ciento setenta y cinco (175) UIT. En tal sentido, la DFSAI consideró que la multa a imponerse a Papelera Nacional debía ser esta última.
114. Bajo ese contexto, la DFSAI señala que procedió a efectuar una comparación de los ingresos brutos percibidos por el administrado, a fin de determinar si la multa de ciento setenta y cinco (175) UIT excedía el límite de confiscatoriedad previsto como criterio de graduación de la multa en el numeral 8.3 del artículo 8° de la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD⁸⁹, que dispone que la multa no deberá superar el diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la

⁸⁸ **RESOLUCIÓN N° 024-2017-OEFA/CD**, que modifica la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, que aprobó la metodología para el cálculo de multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes a utilizarse en la graduación de sanciones, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de setiembre de 2017.

Artículo 1°.- Modificar el Artículo 1° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, (...).

Artículo 2°.- Modificar los ítems f4., f5. y f7. de la Tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, de acuerdo al Anexo que forma parte integrante de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Disponer que toda referencia al término "Factores agravantes y atenuantes" en la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones debe entenderse como "Factores para la graduación de sanciones".

Artículo 4°.- Derogar el Artículo 3° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD. (...).

⁸⁹ **RESOLUCIÓN N° 049-2013-OEFA/CD**
Artículo 8°.- Graduación de las multas

(...)

8.3. La multa a ser aplicada no deberá superar el diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción, conforme a las "Reglas generales sobre el ejercicio de la potestad sancionadora del OEFA", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD. Esta regla no resulta aplicable para las infracciones previstas en el Artículo 6° de la presente norma.

fecha en que cometió la infracción, en clara alusión a la aplicación del principio de no confiscatoriedad.

115. Cabe mencionar que el principio de no confiscatoriedad se origina en lo dispuesto por el artículo 74° de la Constitución Política del Perú que prescribe que

“(…) El Estado, al ejercer la potestad tributaria, debe respetar los principios de reserva de la ley, y los de igualdad y respeto de los derechos fundamentales de la persona. Ningún tributo puede tener carácter confiscatorio.” (Subrayado agregado).

116. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha precisado sobre dicho principio lo siguiente:

“El principio de no confiscatoriedad informa y limita el ejercicio de la potestad tributaria estatal, garantizando que la ley tributaria no pueda afectar irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de las personas”⁹⁰.

117. Por su parte, en virtud a la facultad normativa para tipificar infracciones administrativas y aprobar la respectiva escala de sanciones reconocida en el literal a) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325, el OEFA ha adoptado el principio no confiscatoriedad como base a efectos de regular la aplicación del monto de las multas que corresponde imponer como sanción en los procedimientos administrativos sancionadores de su competencia.

118. Es así que, en las *“Reglas Generales sobre el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA”*, aprobadas por Resolución N° 038-2013-OEFA/CD (en adelante, **Reglas Generales sobre el Ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA**), se ha dispuesto que:

“DECIMA.- Del monto de las multas

10.1 En aplicación del principio de no confiscatoriedad, la multa a ser aplicada 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.⁹¹ (Subrayado agregado).

119. En atención a dichos fundamentos y siguiendo el referido criterio establecido por el OEFA, se advierte que la DFSAI le requirió a Papelera Nacional hasta en dos (2) ocasiones, mediante Resolución Subdirectoral N° 593-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de octubre de 2015 y Proveído N° 4 del 29 de noviembre de 2016⁹², información referida a sus ingresos brutos percibidos entre los años 2012 y 2015.

⁹⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0041-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 56.

⁹¹ **RESOLUCIÓN N° 038-2013-OEFA/CD, que aprobó las Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de setiembre de 2013.

DECIMA.- Del monto de las multas

10.1 En aplicación del principio de no confiscatoriedad, la multa a ser aplicada 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.

10.2 En caso el administrado esté realizando actividades en un plazo menor al establecido en el párrafo anterior, se estimará el ingreso bruto anual multiplicando por doce (12) el promedio de ingreso bruto mensual registrado desde la fecha de inicio de tales actividades. En caso el administrado no esté percibiendo ingresos, se efectuará la estimación de los ingresos que proyecta percibir.

10.3 La regla prevista en el Numeral 10.1 precedente no será aplicada en aquellos casos en que el infractor:

- a) Ha desarrollado sus actividades en áreas o zonas prohibidas;***
- b) No ha acreditado sus ingresos brutos, o no ha efectuado la estimación de los ingresos que proyecta percibir; o,***
- c) Sea reincidente.***

10.4 La imposición de multas administrativas es independiente de la indemnización por daños y perjuicios que se determine en el ámbito jurisdiccional.

⁹² En el citado proveído la DFSAI señaló que para acreditar la información correspondiente a los ingresos brutos percibidos en los años 2014 al 2015, el administrado debía adjuntar medios probatorios presentados ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, precisando que *“Deberá adjuntar la constancia de*

120. En atención a estos requerimientos, el administrado presentó copia de los documentos denominados: (i) “Estado de Resultados Integrales”, de los años 2011, 2012, 2013 y 2014⁹³; y, (ii) “Declaración Pago Anual Impuesto a la Renta Tercera Categoría”, correspondiente a los ejercicios gravables de los años 2014 y 2015⁹⁴; no obstante, los mismos que no contienen el concepto de ingresos brutos. Por ello, ante la ausencia de esta información, la DFSAI señaló que tomó como referencia la información de las ventas netas de la empresa consignada en las mencionadas declaraciones, para determinar el límite de confiscatoriedad.
121. En esta línea, la DFSAI determinó que los ingresos por ventas netas del administrado el año 2012, que es el año anterior a la fecha en que se cometió la infracción de acuerdo con la Supervisión Regular del 2013, ascendieron aproximadamente a setenta y dos mil ochocientos nueve con siete (72 809.7) UIT, cuyo diez por ciento (10%) equivale a siete mil doscientos ochenta y uno (7281) UIT; con lo cual, se verificó que el tope mínimo legal del rango de la multa establecido en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, de ciento setenta y cinco (175) UIT, no superaba el diez por ciento (10%) de los ingresos de Papelera Nacional.
122. Sobre el particular, corresponde mencionar que según la Norma Internacional de Contabilidad 18⁹⁵, oficializada mediante Resolución de Consejo Normativo de Contabilidad N° 055-2014-EF/30 del 24 de julio de 2014, los ingresos son definidos como los incrementos en los beneficios económicos, producidos a lo largo del período contable, en forma de entradas o incrementos de valor de los activos, que dan como resultado aumentos del patrimonio, y no están relacionados con las aportaciones de los propietarios a la entidad.
123. En dicha norma internacional se precisa que el “*ingreso de actividades ordinarias es la entrada bruta de beneficios económicos*”, surgidos en el curso de las actividades ordinarias de una entidad, siempre que tal entrada, como se ha indicado precedentemente, dé lugar a un aumento en el patrimonio que no esté relacionado con las aportaciones de los propietarios de ese patrimonio. De lo anterior se desprende que estos ingresos de actividades ordinarias están referidos a los ingresos brutos provenientes de la actividad principal de la empresa.
124. Por su parte, en el Plan Contable General Empresarial⁹⁶, específicamente en el cuadro de clasificación de cuentas de ganancias y pérdidas, se presenta como elemento de dicho estado financiero a los “ingresos”, que comprenden las cuentas de gestión de ingresos por la explotación de la actividad económica de las empresas que se clasifican de acuerdo con su naturaleza. Como parte de estas cuentas se encuentra a las ventas (Cuenta 70), que agrupa a las subcuentas que acumulan los ingresos por ventas de bienes y/o servicios inherentes a las operaciones del giro del negocio, esto es, de la actividad principal de la empresa. Esta cuenta es acreditada por el importe de las ventas de bienes y/o servicios.

presentación del PDT Renta anual o la Declaración de Pago Anual del Impuesto a la Renta presentado ante la SUNAT, respecto de los ingresos brutos percibidos del 2014 al 2015”. (sic). (folio 512).

⁹³ Folios 52 y 53.

⁹⁴ Folios 597 a 600.

⁹⁵ Norma Internacional de Contabilidad 18 – *Ingresos de Actividades Ordinarias*. Pg. 1 y 2 Consultado en el sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas el 25 de agosto de 2017, en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/con_nor_co/vigentes/nic/18_NIC.pdf>

⁹⁶ Plan Contable General Empresarial. Pg. 187, 188 y 189. Consultado en el sitio web del Ministerio de Economía y Finanzas el 25 de agosto de 2017, en: <https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_public/documentac/VERSION_MODIFICADA_PCG_EMPRESARIAL.pdf>

125. Conforme a lo expuesto, se puede apreciar que el término “*ingresos brutos*” es un término genérico que hace referencia a los ingresos provenientes de las actividades ordinarias de una empresa o entidad, que reflejan las entradas brutas obtenidas del desarrollo de la actividad principal, siendo que dicho tipo de ingresos también puede denominarse como ventas cuando nos hallamos frente a la lectura de un estado financiero de pérdidas y ganancias.
126. Ahora bien, de la revisión de los documentos presentados por Papelera Nacional para acreditar sus ingresos brutos en atención al requerimiento efectuado por la DFSAI, se verifica que la información considerada por la DFSAI para realizar la evaluación del límite de no confiscatoriedad corresponde al “*Estado de Resultados Integrales*” del año 2012, que es un resumen de un estado financiero que ha sido elaborado por el propio administrado, de cuyo contenido se verifica que la información consignada en el ítem “*Ventas*” (por un valor de S/. 275 172 238) es la referida a las “*ventas brutas*”, que equivale al “*ingreso bruto*” (entendido como la entrada bruta de beneficios económicos de las actividades ordinarias de la empresa).
127. No obstante, se advierte que en el cuadro denominado “*Cálculos para el análisis de no confiscatoriedad*” contenido en el considerando 34 de la resolución impugnada, el valor utilizado por la DFSAI para dicha evaluación es el que corresponde al año 2011 y no al año 2012, tal como se verifica de los estados de resultados presentados por el administrado; por lo que, se observa un error material. Cabe precisar que del referido cuadro se verifica que el valor de las “*Ventas*” del año 2012 fue consignado en la columna del año 2011, y viceversa.
128. Dicha situación no tiene mayor relevancia en tanto que, en el cálculo efectuado por la primera instancia para verificar el valor del diez por ciento (10%) de los ingresos del administrado equivalente en UIT, se consideró los años 2011 y 2012, siendo que en ninguno de los casos se excedía el límite de confiscatoriedad establecido en la normativa.
129. Por tanto, de acuerdo a lo señalado en el considerando anterior, en el presente caso a efectos de aplicar el principio de no confiscatoriedad se tiene que el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos obtenidos por el administrado por la venta de bienes o prestación de servicios derivados de su actividad principal (identificado como “*ventas*”), para el año 2012, corresponde a siete mil quinientos treinta y ocho con noventa y siete (7 538.97) UIT, teniendo como base que la UIT para dicho año fue de S/. 3 650.00. De manera que, se verifica que el tope mínimo legal del rango de la multa establecido en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD, esto es ciento setenta y cinco (175) UIT, resulta menor al diez por ciento (10%) de los ingresos del administrado, por lo cual la multa impuesta no resulta confiscatoria.
130. Por las consideraciones expuestas, este tribunal estima que la multa de ciento setenta y cinco (175) UIT impuesta por la DFSAI en la Resolución N° 577-2017-OEFA/DFSAI resulta acorde con el principio de legalidad, pues la primera instancia no podía imponer una multa menor al tope mínimo del rango establecido en la Resolución N° 049-2013-OEFA/CD como norma tipificadora, ni que supere el valor del diez por ciento (10%) de los ingresos del administrado. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo

N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE⁹⁷:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI del 28 de abril de 2017, que sancionó a Papelera Nacional S.A. con una multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- DISPONER que el monto de la multa impuesta, ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Papelera Nacional S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁹⁷ Conforme consta en el Acta de Sesión N° 42-2017-TFA/SMEPIM del 11 de octubre de 2017 de la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera, al presentarse un empate en la votación del proyecto presentado por la Secretaría Técnica, referido al presente procedimiento recursivo, se procedió de acuerdo a lo establecido en el artículo 109° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, por lo que el voto del Presidente de la Sala, César Abraham Neyra Cruzado, resulta dirimente.

VOTO DISCREPANTE DE LOS VOCALES JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI Y RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO

Guardando el debido respeto por la opinión vertida en mayoría por los colegas vocales, se emite un voto discrepante respecto de la decisión adoptada en la Resolución N° 049 - 2017-OEFA/TFA-SMEPIM que confirma Resolución N° 577-2017-OEFA/DFSAI del 28 de abril de 2017, que sancionó a Papelera Nacional S.A. con una multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora; en base a las consideraciones de hecho y de derecho que exponemos seguidamente:

Antecedentes

1. Para dar contexto a la posición adoptada en el presente voto, es importante traer a colación los Informes N°s 067-2017-OEFA/TFA/ST y 068-2017-OEFA/TFA/ST de fecha 4 de setiembre de 2017 por medio de los cuales la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental pone a conocimiento de los vocales de la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera las resoluciones judiciales que declaran –en vía de proceso contencioso administrativo– la nulidad de la Resolución N° 090-2012-OEFA/TFA y de la Resolución N° 006-2013-OEFA/TFA.
2. El denominador común de las sentencias judiciales expedidas en los procesos contencioso administrativo en los que se cuestionaron las resoluciones administrativas precitadas, es que tuvieron en consideración la existencia de procesos judiciales iniciados y no concluidos al dictarse las decisiones por parte del Tribunal de Fiscalización Ambiental.
3. En el caso del Exp. N° 1073-2013 la sentencia contenida en la Resolución N° 07 de fecha 5 de setiembre de 2016 expedida por la Tercera Sala Especializada en materia Contenciosa Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima resolvió i) revocar la sentencia contenida en la Resolución N° 23 de fecha 1 de junio de 2016; ii) declarar fundada la demanda en todos sus extremos; en consecuencia, nula la Resolución N° 006-2013-OEFA/TFA; dejándose sin efecto la multa de 8047.41 UIT. Los principales fundamentos de la sentencia son:
 - 3.1. Respecto a la relación del proceso judicial N° 4299-2010 y el procedimiento sancionador, se aprecia que la sanción de multa impuesta a la demandante tuvo como fundamento el incumplimiento de ejecución del compromiso de remediación del PAC del lote 8, en tanto que dentro del proceso judicial en trámite N° 4299-2010 se venía ventilando precisamente si ese mismo compromiso debía ser ejecutado como sostenía la Administración, o si existían razones atendibles para que no sea ejecutado.
 - 3.2. Se aprecia que sí existía una conexión o relación entre ambas controversias, porque si finalmente se determina en sede judicial que el referido compromiso no resultaba ejecutable, entonces la sanción impuesta por el referido incumplimiento perdía su sustento. Por tanto, la Administración debió atender el pedido de suspensión del procedimiento sancionatorio, hasta que se determine judicialmente si dicho compromiso resultaba ejecutable o no, en atención a lo establecido en el artículo 13° de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

- 3.3. La decisión de la Administración de sancionar a la demandante, a pesar de conocer que judicialmente se estaba discutiendo la inejecución del PAC fue expedida con violación de lo dispuesto en el artículo 13° de las Ley Orgánica del Poder Judicial. Por tanto, la decisión de la administración de no suspender el procedimiento sancionatorio ha dado lugar a la expedición de pronunciamientos opuestos respecto a un mismo tema, la ejecutoriedad del PAC.
4. En el caso del Exp. N° 06379-2012 en la sentencia contenida en la Resolución N° 4 de fecha 28 de agosto de 2016 la Segunda Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Superior de Justicia de Lima resuelve confirmar la Resolución N° 11 – sentencia- de fecha 29 de diciembre de 2015 en el extremo que declaró fundada en parte la demanda en cuenta a la pretensión principal; en consecuencia, nula la Resolución N° 090-2012-OEFA/TFA de fecha 12 de junio de 2012, debiendo la entidad demandada emitir un nuevo pronunciamiento administrativo de acuerdo a los considerandos establecidos en dicha resolución; teniéndose en cuenta lo expuesto en la decisión judicial. Los principales fundamentos son:
- 4.1. El proceso judicial de la acción de amparo interpuesto por TECFAMA, a la fecha de emisión de la Resolución N° 090-2012-OEFA/TFA del 12 de junio de 2012, no había concluido pues se encontraba pendiente el pronunciamiento final el recurso de agravio constitucional interpuesto por el administrado el cual recién fue resuelto por el Tribunal Constitucional con sentencia dictada con fecha 8 de mayo de 2013 en el Exp. N° 4803-2012-PA/TC, que resuelve declarar improcedente la demanda de amparo con lo cual concluyó dicho proceso judicial.
- 4.2. La autoridad administrativa no se encontraba facultada para disponer la continuación del procedimiento administrativo, resolviendo el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2719-2010-PRODUCE/DIGSECOVI, pues para ello debió esperar el resultado final del proceso judicial, como se determinó incluso en la Resolución del Comité de Apelación de Sanciones N° 370-20111-PRODUCE/CAS, lo que no ocurrió.
- 4.3. Al avocarse a una causa pendiente ante el órgano jurisdiccional, la impugnada Resolución N° 090-2012-OEFA/TFA de fecha 12 de junio de 2012, fue emitida en contravención del numeral 2 del artículo 139° de la Constitución.
5. En el presente procedimiento administrativo se advierte que mediante Memorando N° 651-2017-OEFA/TFA/ST del 11 de setiembre de 2017⁹⁸, la Secretaría Técnica del TFA solicitó a la Procuraduría del OEFA que informe, entre otros, si existían procesos judiciales que hayan sido interpuestos por Papelera Nacional S.A. contra las resoluciones o actos administrativos emitidos por los órganos y áreas del OEFA, o en los cuales OEFA haya sido demandada.
6. Asimismo, con Memorando N° 658-2017-OEFA/PP recibido el 13 de setiembre de 2017⁹⁹, la Procuraduría del OEFA señala que el 3 de enero de 2017 Papelera Nacional S.A. interpuso una demanda contencioso administrativa recaída en el Exp. N° 403-2017-0-1801-JR-CA-01, cuya pretensión versa sobre la nulidad total de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 31 de agosto de 2016, y accesoriamente de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI de fecha 31

⁹⁸ Documento ingresado al expediente mediante la Razón de Secretaría Técnica del 9 de octubre de 2017. Folios 700.

⁹⁹ Documento ingresado al expediente mediante la Razón de Secretaría Técnica del 9 de octubre de 2017.

de marzo de 2016, en los extremos que se encontró responsabilidad administrativa y se ordenó el cumplimiento de medidas correctivas al citado administrado.

Planteamiento del problema

7. La interrogante que surge en el contexto descrito y que ha sido formulada como punto controvertido es si el procedimiento administrativo sancionador que se encuentra pendiente de decisión del Tribunal de Fiscalización Ambiental debe proseguir y emitirse una resolución o, si por el contrario debe suspenderse la tramitación del mismo hasta que concluya el proceso judicial en la vía contenciosa administrativa iniciado por Papelera Nacional S.A.
8. Es necesario precisar que si bien el administrado no ha formulado ningún pedido de inhibición, ni otro de naturaleza similar a fin que se suspenda el procedimiento sancionador, es innegable que existen disposiciones constitucionales y legales a las cuales se sujeta la competencia resolutoria del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme a lo previsto en el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD y sus modificatorias, que justifican y hasta hacen necesario el análisis que realiza el colegiado.

La proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes

9. En principio, conviene revisar el tratamiento que el ordenamiento jurídico prevé para abordar situaciones como la ocurrida en el presente caso. Un estudio desde la Constitución comporta tener en cuenta lo expresado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 04952-2011-PA/TC, pronunciamiento en el que ha señalado:

“

4. (...) debe explicarse el contenido del principio de proscripción de avocamiento indebido. El artículo 139.2 de la Constitución, en su parte pertinente, dispone que: “[...] Ninguna autoridad puede avocarse a causas pendientes ante el órgano jurisdiccional ni interferir en el ejercicio de sus funciones [...]”.
5. Como ya fue expresado por este Colegiado en la STC 0003-2005-PI/TC (fund. 149 y ss.), tal disposición contiene dos normas prohibitivas. “Por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial”.

El referido avocamiento, en su significado constitucionalmente prohibido, “consiste en el desplazamiento del juzgamiento de un caso o controversia que es de competencia del Poder Judicial, hacia otra autoridad de carácter gubernamental, o incluso jurisdiccional, sobre asuntos que, además de ser de su competencia, se encuentran pendientes de ser resueltos ante aquel. La prohibición de un avocamiento semejante es una de las garantías que se derivan del principio de independencia judicial, puesto que como este Tribunal recordó en la STC 00023-2003-AI/TC:

(...) El principio de independencia judicial exige que el legislador adopte las medidas necesarias y oportunas a fin de que el órgano y sus miembros administren justicia con estricta sujeción al Derecho y a la Constitución, sin que sea posible la injerencia de extraños [otros poderes públicos o sociales, e incluso órganos del mismo ente judicial] a la hora de delimitar e interpretar el sector del ordenamiento jurídico que ha de aplicarse en cada caso [fundamento 29. Cf. igualmente, STC 0004-2006-AI/TC, fundamentos 17-18].

Así, el principio de independencia judicial exige “la imposibilidad de aceptar intromisiones en el conocimiento de los casos y controversias que son de conocimiento del Poder Judicial. Pero, de otro lado, la prohibición del avocamiento de causas pendientes ante el Poder Judicial también es una garantía compenetrada con el derecho al juez predeterminado por la ley, cuyo contenido constitucionalmente declarado excluye que una persona pueda ser juzgada por órganos que no ejerzan funciones jurisdiccionales o que, ejerciéndolas, no tengan competencia previamente determinada en la ley para conocer de un caso o controversia” (STC 0003-2005-PI/TC, fund. 151)”.

10. A partir de lo establecido por el Supremo Interprete queda claro que el numeral 2) del artículo 139° de la Constitución contempla, por un lado, la proscripción de avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional; y, de otro, la interdicción de interferir en el ejercicio de la función confiada al Poder Judicial. Ambas tienen sustento constitucional en el principio de independencia judicial que garantiza, desde una dimensión externa que la autoridad judicial no sea vea afectada por intereses fuera de la organización judicial y que no sea influenciada por presiones externas; y desde una dimensión interna que la autoridad judicial, en el ejercicio de la función jurisdiccional, no puede sujetarse a la voluntad de otros órganos judiciales, salvo que medie un medio impugnatorio.
11. Al tener la prohibición de avocamiento indebido la finalidad de garantizar la independencia judicial en la dimensión externa opera, en principio, como un estándar que debe ser respetado al momento de conocer de una controversia llevada a sede judicial; entender la proscripción desde otra perspectiva conllevaría a desnaturalizarla y a convertirla en un simple acto declarativo.
12. No se puede dejar de advertir que existe legislación infraconstitucional que recoge lo establecido en la Norma Fundamental respecto del principio de independencia judicial en su vertiente de proscripción del avocamiento indebido como el artículo 4° de la Ley Orgánica del Poder Judicial que señala: *“Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional.”*. Dicha proscripción legal debe ser entendida en los términos señalados *supra*, sobre todo cuando se incorpora en la norma que regula las funciones, prerrogativas y deberes de los jueces del Poder Judicial.
13. De lo anotado, fluye que a nivel constitucional el principio de independencia judicial configura la proscripción de avocamiento indebido y que esta prohibición se encuentra plasmada en la Ley Orgánica del Poder Judicial de manera clara y en los mismos términos utilizados en la Carta Política sin que pueda advertirse, en principio, que la prohibición en comento se encuentre sujeta a excepción alguna.

La tutela judicial efectiva y la acción contencioso administrativa

14. Con respecto a la tutela judicial efectiva prevista en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución, el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Exp. N° 763-2005-PA/TC que *“es un derecho constitucional de naturaleza procesal en virtud del cual toda persona o sujeto justiciable puede acceder a los órganos jurisdiccionales, independientemente del tipo de pretensión formulada y de la eventual legi[t]imidad que pueda, o no, acompañarle a su petitorio. En un sentido extensivo, la tutela judicial efectiva permite también que lo que ha sido decidido judicialmente mediante una sentencia, resulte eficazmente cumplido. En otras palabras, con la tutela judicial efectiva no solo se persigue asegurar la participación o acceso del justiciable a los diversos mecanismos (procesos) que habilita el ordenamiento dentro de los supuestos establecidos para cada tipo de pretensión, sino que se busca garantizar que, tras el resultado obtenido, pueda verse este*

último materializado con una mínima y sensata dosis de eficacia.”

15. Como puede observarse, una de las manifestaciones de la tutela judicial es permitir el acceso de toda persona a los órganos jurisdiccionales sin que sea relevante la pretensión que formula, vale decir que se puede tratar de una de carácter restitutivo como en un proceso constitucional de amparo o de naturaleza civil como en un proceso de obligación de dar suma de dinero o una pretensión de nulidad de acto administrativo; tampoco llega a ser relevante la legitimidad *per se* del petitorio de la demanda. La segunda vertiente de la tutela judicial garantiza que luego de acudir a un proceso y obtenido un resultado el justiciable vea materializada la decisión eficazmente.
16. En esa línea, debe mencionarse que el artículo 148° de la Constitución establece que *“Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso-administrativa”*. Teniendo en consideración lo indicado previamente debe entenderse que un justiciable en ejercicio irrestricto de su derecho a la tutela judicial efectiva puede hacer uso de la acción contencioso administrativa para cuestionar las decisiones administrativas firmes.
17. El artículo 1° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el Decreto Legislativo N° 1067, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, señala que: *“La finalidad de la acción contencioso administrativa es el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”*. Asimismo, el artículo 3° establece que *“Las actuaciones de la administración pública sólo pueden ser impugnadas en el proceso contencioso administrativo, salvo los casos en que se pueda recurrir a los procesos constitucionales.”* A partir de lo indicado puede afirmarse, por un lado, que el proceso contencioso administrativo es un proceso de plena jurisdicción pues no solo busca revisar el acto administrativo en la forma que ha sido emitido, sino que el juez está facultado a cautelar los derechos de los administrados y pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de acto administrativo impugnado, vale decir puede verificar el contenido material del derecho aplicado; y además, que existe una exclusividad en el cuestionamiento de los actos administrativos al tener que ser impugnados únicamente en sede contenciosa. Si bien se deja abierta la posibilidad de acudir al amparo, con la sentencia recaída en el Exp. N° 00987-2014-PA/TC y en atención al carácter residual del amparo es poco probable cuestionar un acto administrativo en sede constitucional, con la salvedad de aquellos que están vinculados al derecho a la pensión. Es por ello que el proceso contencioso administrativo se convierte en la vía exclusiva y excluyente para cuestionar actos administrativos.
18. La regulación procesal del contencioso administrativo¹⁰⁰ contempla los efectos de la admisión de la demanda. Dicha norma procesal estableció en su redacción original (artículo 23°) que: *“La admisión de la demanda no impide la ejecución del acto administrativo, sin perjuicio de lo establecido por esta Ley sobre medidas cautelares.”* Actualmente, el artículo 25° señala que: *“La admisión de la demanda no impide la vigencia ni la ejecución del acto administrativo, salvo que el Juez mediante una medida cautelar o la ley, dispongan lo contrario.”* Para la mayoría, la disposición en comento exigiría el dictado de una medida cautelar por parte del juez que conoce del proceso judicial respecto de los efectos de un acto administrativo

¹⁰⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, que regula el Proceso Contencioso Administrativo, modificado por el Decreto Legislativo N° 1067, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS.

que ha adquirido firmeza, por lo que de no existir dicho mandato expreso debe entenderse que el acto administrativo cuestionado al estar vigente puede ser ejecutado.

19. Sin entrar a discutir si lo que está en juego en la presente controversia es la ejecución de un acto administrativo, único supuesto en el que aplicaría el artículo 25° de Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2008-JUS, o lo previsto en el artículo 20°-A de la Ley N° 29325 y al Decreto Supremo N° 008-2013-MINAM, también consignadas en la posición mayoritaria; debe tenerse en cuenta que –tal como se ha señalado–, existe una prohibición de avocamiento indebido y la garantía de tutela judicial, garantía y principio constitucional respectivamente, que deben ser interpretados de modo tal que pueda integrar la relación entre los poderes públicos y la sociedad, más aún cuando la acción contenciosa administrativa tiene reconocimiento constitucional, subyaciendo en este tipo de proceso el control del Poder Judicial.

La ponderación como herramienta para decidir entre la proscripción de avocamiento indebido y la continuación del procedimiento administrativo

20. Aunque se ha señalado que la prohibición de avocamiento indebido no admite excepción alguna desde la visión del Máximo Interprete, pues se sustenta en el principio de independencia judicial y ello guarda armonía con la posibilidad de todo ciudadano de acceder a un proceso judicial, se advierte que a nivel infraconstitucional se cuenta con una regulación procesal para la acción contencioso administrativa que busca dotar de eficacia la actividad estatal asegurando que los actos administrativos se dicten en el marco del ordenamiento jurídico y se protejan los derechos subjetivos de los administrados. Es evidente que la búsqueda del justo equilibrio no pasa por entender que la presentación de la demanda contenciosa administrativa no genera ningún efecto respecto del acto administrativo ni por asumir que solo una medida cautelar incida en su vigencia.
21. Es por ello que en el cumplimiento de las funciones de los vocales debe recordarse que, de acuerdo al inciso b) del artículo 16° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD y sus modificatorias, es función de los vocales evaluar que en la tramitación de los procedimientos administrativos se hayan aplicado los principios y respetado los derechos y garantías previstos en la Constitución Política del Perú, las leyes y demás normas aplicables.
22. Lo indicado sirve de marco de actuación a la función resolutoria encargada, por lo que cualquier decisión que se adopte debe enmarcarse en la Norma Fundamental y las leyes y demás normativa, motivo por el cual debe entenderse que la prohibición de avocamiento indebido debe tener márgenes razonables de actuación donde la finalidad sea el respeto a la seguridad jurídica evitando en lo posible decisiones contradictorias. Ello, teniendo en consideración que existen resoluciones expedidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental que han sido declaradas nulas básicamente por haber sido emitidas sin tener en cuenta la existencia de procesos judiciales cuya pretensión tenía incidencia en lo resuelto en la vía administrativa¹⁰¹. Dejar de advertir ello es negar la realidad de lo que ocurre en un Estado Social y Democrático de Derecho mirando solo una disposición legal fuera del contexto judicial.

¹⁰¹ Puede revisarse el acápite Antecedentes.

23. En el planteamiento de la mayoría se decide por resolver el recurso de apelación interpuesto por el administrado pues así se protege el medio ambiente de manera efectiva. Al respecto, debe señalarse que la disyuntiva no se da respecto a proteger el derecho fundamental al medio ambiente o no protegerlo sino, como se ha señalado, evitar que existan decisiones contradictorias que distorsionen la seguridad jurídica como interés general. Si bien es cierto la imposición de la multa tiene un efecto disuasivo frente a futuros incumplimientos *per se* no la convierte en una herramienta que proteja efectivamente el derecho al medio ambiente pues para ellos también existen otras medidas de distinta naturaleza como las preventivas o las correctivas o la cautelares, en suma, medidas administrativas.
24. En tal sentido, lo que corresponde es evaluar si la demanda judicial recaída en el Exp. N° 403-2017-0-1801-JR-CA-01 interpuesta por Papelera Nacional S.A. puede incidir en la resolución administrativa que dicte el Tribunal de Fiscalización Ambiental en un procedimiento administrativo sancionador que se sigue contra el mismo administrado.
25. La demanda tiene como pretensión principal que se declare la nulidad total de la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM de fecha 31 de agosto de 2016 en los extremos que i) confirma la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI/PAS del 31 de marzo de 2016 en cuanto determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Nacional S.A. por la comisión de la conducta infractora consistente en desarrollar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por autoridad competente; ii) modifica la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI/PAS del 31 de marzo de 2016 en el extremo que ordenó a Papelera Nacional S.A. el cumplimiento de medidas correctivas; y iii) declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI/PAS del 31 de marzo de 2016 en el extremo que no corresponde imponer a Papelera Nacional S.A. una sanción por la comisión de la conducta infractora consistente en desarrollar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por autoridad competente. Y como pretensión accesoría que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 439-2016-OEFA/DFSAI/PAS del 31 de marzo de 2016 en los extremos que encontró responsabilidad administrativa y ordenó el cumplimiento de medidas correctivas.
26. Por otro lado, se advierte que mediante la Resolución Directoral N° 576-2017-OEFA/DFSAI¹⁰², se sancionó a Papelera Nacional S.A. 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 prevista en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
27. Como fluye de lo mencionado, y si bien se ha delimitado en el petitorio que solo se emitirá un pronunciamiento administrativo respecto de la multa impuesta por la Autoridad Decisora, resulta claro que el cuestionamiento judicial se dirige, en uno de sus extremos, a la determinación de responsabilidad administrativa de Papelera Nacional S.A. lo que al estar ligado indisolublemente a la imposición de una sanción de multa, consideramos que incide directamente en el resultado del presente procedimiento administrativo.
28. Bajo tal premisa, debe concluirse que en virtud de la prohibición de avocamiento indebido y la aplicación del principio de razonabilidad, al efectuarse un test de conexidad entre las pretensiones de la demanda contencioso administrativa y la

¹⁰² Folios 649 a 655.

pretensión impugnatoria materia del recurso de apelación en el procedimiento administrativo sancionador, se ha verificado con meridiana claridad que la decisión judicial a dictarse en el Exp. N° 0403-2017-0-1801-JR-CA-01 incidirá en la resolución administrativa a dictarse, por lo que además, al no tratarse de un acto administrativo que se encuentre en etapa de ejecución, corresponde suspender el procedimiento administrativo sancionador en el estado en que se encuentra hasta que se dilucide el proceso judicial iniciado por Papelera Nacional S.A.

29. Finalmente, habiéndose dispuesto la suspensión del procedimiento administrativo sancionador, no corresponde emitir pronunciamiento respecto a los argumentos del recurso de apelación expuestos por Papelera Nacional S.A.

En consecuencia, nuestro voto es por suspender el procedimiento administrativo sancionador en el estado en que se encuentra hasta que se dilucide el proceso judicial iniciado por Papelera Nacional S.A.



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

**Sala Especializada en Minería Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO

Vocal

**Sala Especializada en Minería Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**