



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

RESOLUCIÓN N° 038-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 757-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PAPELERA ZÁRATE S.A.C.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2817-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP del 26 de abril de 2018 y de la Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI del 26 de noviembre de 2018, en el extremo que imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Papelera Zárate S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad. En consecuencia, se declara el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Lima, 30 de enero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Papelera Zárate S.A.C.¹ (en adelante, **Papelera Zárate**) es titular de la unidad fiscalizable Planta Puente Piedra ubicada en el distrito de Puente Piedra, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Puente Piedra**).
2. La unidad fiscalizable Planta Puente Piedra cuenta el siguiente instrumento de gestión ambiental: Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado mediante el Oficio N° 1416-2001-MITINCI/VMI.DNI-DAAM del 13 de noviembre de 2001(en adelante, **DAP Planta Puente Piedra**).
3. Del 2 de octubre de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial en la Planta Puente Piedra (**Supervisión Especial 2017**) durante la cual se detectó presuntos incumplimientos a las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20100170419.

Papelera Zárate, tal como se desprende del Informe de Supervisión N° 864-2017-OEFA/DSAP-CIND del 29 de diciembre de 2017 (**Informe de Supervisión**)².

4. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (**SFAP**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP del 26 de abril de 2018³, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Papelera Zárate.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁴, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 0615-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 28 de setiembre de 2018⁵ (**Informe Final de Instrucción**).
6. De forma posterior, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción⁶, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI del 26 de noviembre de 2018⁷, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Zárate⁸, por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

² Folios 2 al 16.

³ Folios 18 al 20. Notificada el 11 de mayo de 2018 (Folio 21).

⁴ Folios 23 al 155. Escrito presentado el 12 de junio de 2018.

⁵ Folios 163 al 170. Notificada el 11 de octubre de 2017 (Folio 172).

⁶ Folios 174 al 197. Escrito presentado el 15 de noviembre de 2018.

⁷ Folios 207 al 214. Notificada el 6 de diciembre de 2018 (Folio 215).

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

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

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora⁹

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Papelera Zárate no realizó los monitoreos ambientales del componente Emisiones Líquidas, correspondiente a los Semestres 2016-II y 2017-I, incumpliendo lo establecido en su DAP, respecto de los parámetros de Mercurio, Plomo, Cadmio y Fenoles.	Numeral 24.1 del artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ¹⁰ , numeral 15.1. del artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹¹ , artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹² , literales b) y e) del artículo 13° y artículo 15° del	Literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° 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 (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) ¹⁴ . Numeral 2.1. del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁵ .

⁹ Cabe señalar que mediante Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI se archivó la siguiente infracción:

Conducta infractora
Papelera Zárate no realizó los monitoreos ambientales del componente Emisiones Líquidas, correspondiente a los Semestres 2016-II y 2017-I, incumpliendo lo establecido en su DAP, conforme al siguiente detalle: Respetto de los parámetros Oxígeno, Disuelto (OD), pH y temperatura.

¹⁰ LGA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹¹ LSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

¹² RLSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

¹⁴ RCD N° 049-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

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

- a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados en los Instrumentos de Gestión Ambiental que tienen un carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real.

¹⁵ Cuadro de Tipificación e Infracciones y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD

DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL		
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE De 5 a 500 UIT

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) ¹³ .	

Fuente: Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) De conformidad con el DAP Planta Puente Piedra, la recurrente se encontraba obligado a presentar Informes de Monitoreo de la Planta Puente Piedra con una frecuencia semestral.
- (ii) Conforme al Informe de Supervisión, la DS concluyó que Papelera Zárate no realizó los monitores ambientales correspondientes al segundo semestre del 2016 (**2016-II**) y al primer semestre del 2017 (**2017-I**), en los parámetros mercurio, plomo, cadmio y fenoles. Se estableció ello, puesto que de la revisión de los Informes Semestrales presentados se evidenció que la recurrente no adjuntó informes de ensayos con valor oficial que acrediten el análisis de dichos parámetros.
- (iii) Respecto al alegato formulado por Papelera Zárate referido a que la DS, durante las acciones de supervisión, no le advirtió las observaciones en el monitoreo de los referidos parámetros; debe considerarse que de conformidad con el artículo 18° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N°

¹³ RGAIMCI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio de 2015.

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

- b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.
- e) Realizar el monitoreo de acuerdo al artículo 15 del presente Reglamento y en los plazos establecidos en el instrumento de gestión ambiental aprobado.

Artículo 15.- Monitoreos

15.1 El muestreo, la ejecución de mediciones y determinaciones analíticas y el informe respectivo, serán realizados siguiendo los correspondientes protocolos de monitoreo aprobados por el MINAM o por las autoridades que establecen disposiciones de alcance transectorial, según el artículo 57 de la Ley General del Ambiente.

15.2 El muestreo, ejecución de mediciones, análisis y registro de resultados deben ser realizados por organismos acreditados por el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) u otra entidad con reconocimiento o certificación internacional en su defecto, para los respectivos parámetros, métodos y productos. El organismo acreditado debe ser independiente del titular.

8. El 20 de diciembre de 2018, Papelera Zárata interpuso recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) Conforme se manifestó en el escrito del 6 de junio de 2018, durante la Supervisión Especial 2017, la DS no efectuó observación alguna respecto del monitoreo de los parámetros mercurio, plomo, cadmio y fenoles presentados en los Informes Semestrales correspondientes a los semestres 2016-II y 2017-I; de acuerdo a lo descrito en el apartado O.5 del ítem 10 del Acta de Supervisión.
- b) Se actuó de conformidad con lo establecido en la página 9 del Acta de Supervisión, donde se estableció la solicitud de la DS de efectuar las acciones que corrijan o subsanen la totalidad de los presuntos incumplimientos detectados y detallados en el ítem 10.
- c) En ese sentido, no se ha podido tomar medidas alternativas ya que no se consignó en el Acta de Supervisión la presunta infracción y tampoco con posterioridad se recibió ningún tipo de documentación que nos permita actuar sobre ello.
- d) Reiteramos nuestro compromiso de monitorear los parámetros observados, recalcando que en nuestro proceso productivo no hacemos uso de productos que pueda generar posibles restos de mercurio, plomo, cadmio y fenoles.
- e) Debe considerarse que el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE que aprueba Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel (**Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE**) no considera los parámetros mercurio, plomo, cadmio y fenoles; por ello, a la fecha hemos cumplido con actualizar el DAP Planta Puente Piedra.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)²⁰, se crea el OEFA.

¹⁹ Folios 216 al 219.

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, 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.**

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.

30011¹⁶ (**Ley N° 29325**)¹⁷ y el artículo 13° del RGAIMCI¹⁸, Papelera Zárate está obligada a realizar el monitoreo ambiental en los plazos establecidos en su instrumento de gestión ambiental.

- (iv) En ese sentido, Papelera Zárate no requería que la DS ordene la realización del programa de monitoreo indicando todos y cada uno de los parámetros comprometidos toda vez que la recurrente los conocía, al estar contemplados en su IGA.
- (v) De la revisión del Informe de Ensayo N° IE-18-3895 del 31 de octubre de 2018, se evidencia que Papelera Zárate cumplió con corregir su conducta infractora: ya que, realizó el monitoreo de los parámetros mercurio, plomo, cadmio y fenoles con metodologías de análisis y laboratorio acreditados ante el Instituto Nacional de Calidad (**INACAL**).
- (vi) Sin embargo, el Informe de Ensayo N° IE-18-3895 fue presentado con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador (**PAS**); por lo que no es de aplicación el eximente de responsabilidad referido a la subsanación voluntaria.
- (vii) En la medida que se ha verificado el cese de los efectos de la conducta infractora no existe la necesidad de ordenar alguna medida correctiva.

¹⁶ **LEY N° 29325**, 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.

¹⁷ **LEY N° 29325**

Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

¹⁸ **RGAIMCI**

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

- e) Realizar el monitoreo de acuerdo al artículo 15 del presente Reglamento y en los plazos establecidos en el instrumento de gestión ambiental aprobado.

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la 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.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²¹.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²² 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 004-2013-OEFA/CD se estableció que el OEFA, a partir del 20 de febrero de 2013, asumirá las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras de fabricación de papel.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización

²¹ **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 **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.

²³ **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.

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.
Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental
19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.
19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

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

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.

Artículo 20°. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ LGA

Artículo 2°. - Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²⁸ 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 preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³¹: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³²; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³³.

²⁸ 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.

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

20. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁴.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (**TUO de la LPAG**)³⁵, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN PREVIA

24. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Papelera Zárate en su recurso de apelación, esta sala considera necesario previamente verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFAP en la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAl/SFAP y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

conformidad a lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁶.

Sobre los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador

25. Para tales efectos, debe considerarse que el procedimiento administrativo iniciado contra Papelera Zárata se enmarcó en las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG y de lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD (**RPAS**) -vigente al momento de emitirse la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP del 26 de abril de 2018-, esta última norma tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.
26. Teniendo en cuenta lo señalado, debe mencionarse que el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁷, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
27. Asimismo, el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁸ establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁹.

³⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

³⁷ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

³⁸ TUO de la LPAG

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:

1.1. **Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

³⁹ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

28. Por su parte, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG⁴⁰, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
29. El mandato de tipificación antes indicado establece dos niveles de exigencia, detallados seguidamente: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁴¹.
30. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴², tiene como finalidad que —en un caso en

⁴⁰ TUO de la LPAG

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

4. **Tipicidad.** - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁴¹ Es relevante señalar que, conforme a Nieto:

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por *ausencia de algún elemento esencial*, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

⁴² Es importante señalar que, conforme a Morón:

Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la

concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁴³.

31. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel del examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
32. Al respecto, es pertinente indicar que en el artículo 5.2° del RPAS⁴⁴, se establece que la resolución de imputación de cargos debe contener la descripción de los actos u omisiones que constituyen infracción administrativa, las normas que tipifican como infracción tales actos u omisiones, las sanciones que correspondería imponer, la medida correctiva propuesta, el plazo otorgado al administrado para que presente sus descargos; así como los medios probatorios que sustentan los hechos imputados.

aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)". (Énfasis agregado)

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁴³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA/TC (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa).

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**". (Énfasis agregado)

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

5. (...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal". (Énfasis agregado)

⁴⁴ RPAS

Artículo 5.- Inicio del procedimiento administrativo sancionador

5.2 La imputación de cargos debe contener:

- (i) Una descripción de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
- (ii) La calificación de las infracciones que tales actos u omisiones pudieran constituir.
- (iii) Las normas que tipifican los actos u omisiones como infracción administrativa.
- (iv) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer.
- (v) El plazo dentro del cual el administrado puede presentar sus descargos por escrito.
- (vi) La autoridad competente para imponer la sanción, identificando la norma que le otorgue dicha competencia.

A la notificación de la imputación de cargos se anexa el Informe de Supervisión.

33. Lo señalado anteriormente, se condice con lo dispuesto en el artículo 254° del TUO de la LPAG⁴⁵, en el cual se establece que la resolución de imputación de cargos debe contener la calificación de las infracciones que tales hechos pueda constituir y las sanciones que pudieran imponerse.
34. En atención al marco normativo expuesto, esta sala procederá a verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFAP y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa.
35. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación respecto de la infracción descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
36. En el caso concreto, mediante la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP, la DFAI imputó a Papelera Zárate el incumplimiento del DAP Planta Puente Piedra, respecto de la obligación de ejecutar el Programa de Monitoreo en los parámetros mercurio, plomo, cadmio y fenoles en los semestres 2016-II y 2017-I. Dicha obligación fue establecida en los siguientes términos:

Compromiso ambiental incumplido

⁶ De conformidad con el DAP, aprobado mediante Oficio N° 1416-2001-MITINCI/VMI.DNI.DAAM del 13 de noviembre de 2001, Papelera Zárate se comprometió a realizar el programa de monitoreo Emisiones Líquidas, conforme se detalla en el Anexo adjunto:
(...)

Cuadro N° 8
PROGRAMA DE MONITOREO EMISIONES LIQUIDAS

CONTAMINANTES PARAMETROS	D.S. 007-83-SA TANQUES CF RECEPTOR	D.S. 046-93-EM TANQUES CF RECEPTOR	N° DE ESTACIONES	FRECUENCIA
Candela	-	X		
Ph	-	X	1/3	Trimestral
Tª	-	X	1/3	Trimestral
OD	X	-	1/3	Trimestral
DBO	X	-	1/3	Trimestral
Sólidos en Suspensión	-	X	1/3	Trimestral
Mercurio	X	X	1/3	Trimestral
Plomo	X	X	1/3	Trimestral
Cadmio	X	X	1/3	Trimestral
Fenoles	X	-	1/3	Trimestral
Aceites y Grasas	-	X	1/3	Trimestral

Los valores están dados en MG/M3 ó uaf/
(...)

Cabe precisar que si bien en el anterior cuadro se indica que la frecuencia establecida es trimestral, conforme al Oficio N° 311-2002-MITINCI/VMI.DNI.DAAM de fecha 26 de febrero de 2002, la Dirección de Asuntos Ambientales del MITINCI estableció que habiendo sido aprobado el DAP el mes de noviembre de 2001, la presentación de los reportes de monitoreo y avances deberán ser presentados con periodicidad semestral

Fuente: Resolución Subdirectoral 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP ⁴⁶

⁴⁵ TUO de la LPAG

Artículo 254°.- Caracteres del procedimiento sancionador

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad

⁴⁶ Folio 18 (reverso).

37. Del compromiso ambiental consignado por la DFAI es factible considerar que los parámetros que deben ser monitoreados por Papelera Zárata son los establecidos en el Decreto Supremo N° 007-83-SA, que modifica el Reglamento de la Ley General de Aguas y en el Decreto Supremo N° 046-93-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.
38. No obstante, esta Sala evidenció que el cumplimiento de los parámetros establecidos en el DAP Planta Puente Piedra se encontraban supeditados a la emisión de normas que establezcan parámetros de monitoreo propios de la actividad; conforme se muestra a continuación:

Programa de Monitoreo de Emisiones Líquidas

VIII PROGRAMA DE MONITOREO

8.2 Emisiones Líquidas

Mientras el MITINCI no señale los parámetros que se deben monitorear y sus niveles permisibles, se utilizará como base los Reglamentos de Protección del Medio Ambiente del Ministerio de Energía y Minas subsector Hidrocarburos D.S. 046-93-EM y la Ley General de Aguas D.L. 17752 DEL 24/07/1969 y el nuevo Texto dado por el D.S. 007-83-SA el cual se muestra en el siguiente cuadro:

Fuente: DAP Planta Puente Piedra⁴⁷

39. En atención a ello, resulta importante indicar que el 04 de octubre de 2002, el Ministerio de Producción (antes, Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales MITINCI), aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, mediante el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE; estableciendo los siguientes parámetros:

LMP PAPEL

ANEXO 1

LÍMITE MÁXIMO PERMISIBLE DE EFLUENTES PARA ALCANTARILLADO DE LAS ACTIVIDADES DE CEMENTO, CERVEZA, PAPEL Y CURTIEMBRE

PARÁMETROS	PAPEL	
	EN CURSO	NUEVA
PH	6 - 9	6 - 9
Temperatura (°C)	35	35
Sólidos Susp. Tot. (mg/l)	1000	500
Aceites y Grasas (mg/l)	100	50
DBO ₅ (mg/l)		500
DQO (mg/l)		1000

Fuente: Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.

40. En ese sentido, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, ya no resultaba exigible a Papelera Zárate ejecutar el compromiso ambiental tomando como base lo establecido en el Decreto Supremo N° 007-83-SA, que modifica el Reglamento de la Ley General de Aguas y en el Decreto Supremo N° 046-93-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.
41. En consecuencia, se advierte que la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP generó la vulneración del principio de tipicidad establecido en el TUO de la LPAG, toda vez que, la conducta imputada, ya no resultaba exigible.
42. Teniendo en cuenta lo señalado, se advierte que la Resolución Directoral N° 1064-2018-OEFA/DFAI, también adolece de un vicio del acto administrativo, toda vez que se ha establecido la responsabilidad administrativa de Papelera Zárate tomando en consideración la conducta imputada en la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP.
43. En ese sentido, esta sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP y consecuentemente la Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, con lo cual se incurrió en las causales de nulidad de los numerales 1 y 2 del artículo 10 de la referida norma⁴⁸.
44. Por lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP y la Resolución Directoral N° 1064-2018-OEFA/DFAI.
45. En tanto la resolución apelada deviene en nula como consecuencia de la vulneración de los principios de tipicidad y debido procedimiento, este órgano colegiado estima conveniente efectuar ciertas precisiones en torno a los efectos de su declaración.
46. Al respecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG⁴⁹, la declaración de nulidad tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo aquellos casos en los que existan derechos adquiridos de buena fe por parte de terceros, siendo que dicha nulidad operará a

⁴⁸ TUO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)

⁴⁹ TUO de la LPAG.

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

12.1. La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.

futuro; ello implica, por tanto, como señala Morón Urbina⁵⁰, que se deberá retrotraer los actuados hasta el momento del trámite en que se cometió la infracción.

47. Ahora bien, es de señalar que en el numeral 12.3 del referido precepto normativo⁵¹, también se dispone que en caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo tendrá lugar la declaración de responsabilidad de quien dictó dicho acto declarado nulo y, en su caso, a la indemnización para el afectado.
48. En base al marco normativo antes mencionado, y en aras de determinar el efecto que genera la declaración de nulidad, es necesario señalar que, en el caso concreto, la nulidad de la resolución impugnada versa en torno al hecho de que la conducta imputada ya no resultaba exigible, a partir de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE.
49. Así las cosas, se advierte que el presente procedimiento administrativo sancionador materia de análisis, al haber sido iniciado como consecuencia de una obligación que ya no se encontraba vigente, esta sala considera que corresponde declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador materia de análisis.
50. Ahora bien, corresponde precisar que la declaración de nulidad establecida en la presente resolución, no exime a Papelera Zárata de su compromiso ambiental de ejecutar un Programa de Monitoreo que tenga como referencia los parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE dentro de las especificaciones consignadas en el DAP Planta Puente Piedra.
51. Finalmente, en atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados por el administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado 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; el Decreto Supremo N° 013-2017-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.

⁵⁰ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I. Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 259.

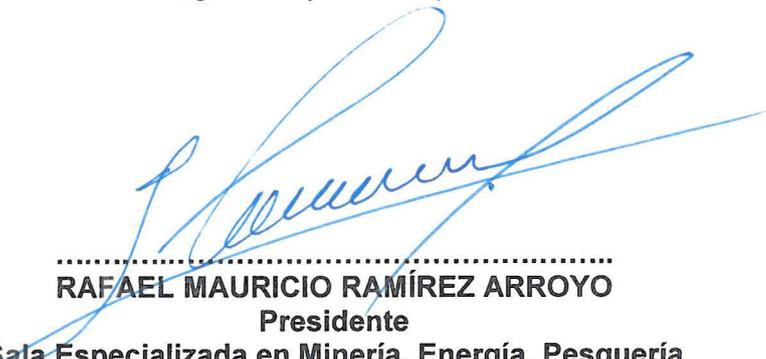
⁵¹ TUO de la LPAG.
Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad
12.3. En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 393-2018-OEFA/DFSAI/SFAP del 26 de abril de 2018 y de la Resolución Directoral N° 2817-2018-OEFA/DFAI del 26 de noviembre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Papelera Zárate S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución

SEGUNDO. - Notificar la presente Resolución a Papelera Zárate S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

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



.....
CARLA LORENA PÉGORARI RODRÍGUEZ

Vocal

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



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal

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

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal

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

