



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades
Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 005-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 1721-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : ANYPSA CORPORATION S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1355-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 061-2019-OEFA/DFAI/SFAP, emitida el 19 de febrero de 2019, que amplió el plazo de caducidad administrativa del procedimiento, la Resolución Directoral N° 413-2019-OEFA/DFAI del 29 de marzo de 2019 y de la Resolución Directoral N° 1355-2019-OEFA/DFAI del 28 de agosto de 2019, a través de las cuales se declaró y confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Anypsa Corporation S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la misma.*

Lima, 09 de enero de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Anypsa Corporation S.A.¹ (en adelante, **Anypsa**) es titular de la Planta Carabayllo, ubicada en Carretera Chillón Trapiche Mz. s/n, Lote 69, Urb. Los Huertos de Tungasuca, distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Carabayllo**).
2. El 4 y 5 de octubre de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una acción de supervisión especial en la Planta Carabayllo (en adelante, **Supervisión Especial 2017**), cuyos resultados fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 5 de octubre de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**)² y en el Informe de Supervisión N° 778-2017-OEFA/DS-IND del 13 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20600346149.

² Páginas del 16 al 24 del documento contenido que obra en un soporte magnético (CD) en el folio 14.

³ Folios de 2 al 13.

- 1
- 2/7
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 488-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 15 de mayo de 2018 (en adelante, **Resolución Subdirectoral 1**)⁴, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Anypsa, imputándole a título de cargo las presuntas infracciones contenidas en su Tabla N° 1.
 4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado contra la Resolución Subdirectoral 1⁵, mediante Carta N° 417-2018-OEFA/DFAI-SFAP del 8 de noviembre de 2018⁶, la DFAI solicitó al administrado, información sobre sus ingresos brutos correspondientes al año 2016.
 5. El 30 de noviembre de 2018, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 785-2018-OEFA/DFAI/SFAP (en adelante, **IFI**)⁷, recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Anypsa.
 6. A través de la Resolución Subdirectoral N° 061-2019-OEFA/DFAI/SFAP del 19 de febrero de 2019⁸ (en adelante, **Resolución Subdirectoral 2**), la SFAP amplió el plazo de caducidad administrativa del PAS por tres (3) meses, estableciendo como nueva fecha el 28 de mayo de 2019.
 7. La DFAI expidió la Resolución Directoral N° 413-2019-OEFA/DFAI del 29 de marzo de 2019⁹ (en adelante, **Resolución Directoral 1**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Anypsa, por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la Conducta Infractora

Conducta infractora	Normas Sustantivas	Norma tipificadora
Anypsa no realizó los monitoreos ambientales correspondiente a los Semestres 2016-II y 2017-I, incumpliendo lo establecido en su PAC, conforme al siguiente detalle:	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	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

⁴ Folio 15 al 17. Notificada el 31 de mayo de 2018 (folio 18).

⁵ Escrito con Registro 049393 del 06 de junio de 2018 (folios del 20 al 62).

⁶ Folio 63. Notificada el 09 noviembre 2018 (folio 63).

⁷ Folios del 75 al 85. Notificado el 12 de diciembre de 2019 (folio 86).

⁸ Folio 114 a 115, Notificada el 21 de febrero de 2019 (folio 116)

⁹ Folios del 124 al 142. Notificada el 24 de abril de 2019 (folio 148).

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

Conducta infractora	Normas Sustantivas	Norma tipificadora
(I) Respeto de los parámetros Benceno, Tolueno, Etilbenceno y Xileno totales para el componente ambiental Efluentes Líquidos.	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 Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) ¹³ .	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 .
(II) Respeto a la estación denominada PZ-2 (Costado de la zona de tanques) para el componente Calidad de Agua pozo subterráneo)		

Fuente: Resolución Subdirectoral 1
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

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.

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.

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

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

- 
8. En consecuencia, la DFAI resolvió sancionar a Anypsa con una multa ascendente a 195.80 (ciento noventa y cinco con 80/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
9. El 26 de abril de 2019, Anypsa presentó su recurso de reconsideración¹⁶ contra la Resolución Directoral 1.
10. La DFAI expidió la Resolución Directoral N° 1355-2019-OEFA/DFAI del 28 de agosto de 2019¹⁷ (en adelante, **Resolución Directoral 2**), en respuesta al recurso de reconsideración presentado por Anypsa
11. El 03 de octubre de 2019, Anypsa presentó su recurso de apelación¹⁸ contra la Resolución Directoral 2, solicitando la nulidad de la Resolución Subdirectoral 2, a través de la cual se amplió el plazo de caducidad administrativa, sin una debida motivación, por lo que considera que deberá entenderse por caduco administrativamente el PAS iniciado en su contra.

II. COMPETENCIA

- 
12. 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**)¹⁹, se creó el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**Ley del SINEFA**)²⁰, modificada

¹⁶ Registro N° 44899. Folios 149 al 283.

¹⁷ Folios del 284 al 295. Notificada el 13 de setiembre de 2019 (folio 296).

¹⁸ Folios del 297 al 345.

¹⁹ **Decreto Legislativo N° 1013, 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.

²⁰ **Ley del SINEFA, aprobada con 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.

por la Ley N° 30011, 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.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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.
15. 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° 022-2017-OEFA/CD²³ se estableció que el OEFA, a partir del 21 de julio de 2017, asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, entre otras, respecto a las actividades manufactureras previstas en la División 24 y su Clase 2422: *"Fabricación de pinturas, barnices y productos de revestimientos similares, tintas de imprenta y masillas"*.
16. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁴ y los artículos 19° y 20° del Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁵, se dispone que el TFA es el órgano encargado de ejercer

²¹ Ley SINEFA

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 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 022-2017-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de julio de 2017.

Artículo 1.- Determinar que a partir del 21 de julio de 2017 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA asume las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme – CIU: División 24: Fabricación de sustancias y productos químicos y sus Clases números 2411, 2412, 2413, 2421, 2423, 2424, 2429, 2430.

²⁴ Ley SINEFA.

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.

²⁵ **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

funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. 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)²⁶.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁷, 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.
19. En esa 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.
20. 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

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 pronunciamientos; 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 material 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 las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁷ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 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 de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁸.

21. 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 fundamental²⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.
22. 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.
23. 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 inciertos³².
24. 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 PAS.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ **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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. ADMISIBILIDAD

25. 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 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)³³, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso se circunscribe a determinar si corresponde declarar la caducidad administrativa del PAS.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre la motivación de la ampliación del plazo de caducidad administrativa

27. En su recurso de apelación, Anypsa señaló que mediante la Resolución Subdirectoral 2, se amplió el plazo de caducidad administrativa, sin una debida motivación, por lo que considera que deberá entenderse por caduco administrativamente el PAS iniciado en su contra.
28. Al respecto, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, el principio de legalidad exige que las autoridades administrativas deban actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho.
29. Sobre dicho principio, la doctrina señala que este exige que la validez de toda actuación administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario³⁴.
30. Así, a fin de brindar cobertura legal a las actuaciones de la administración pública, debe verificarse si las mismas cumplen con los requisitos legales para su validez. Ello es así, dado que la base normativa de toda exigencia establecida por parte de la autoridad debe ser una claramente identificable³⁵.

³³ 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.

³⁴ Según sostiene el autor Morón Urbina, el principio de sujeción de la Administración a la legislación, que constituye una manifestación del principio de legalidad, "exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario". MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. pp. 60.

³⁵ Ver considerando 63 de la Resolución N° 018-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de junio de 2017.

31. En ese sentido, se considera necesario verificar, con motivo del recurso de apelación interpuesto por Anypsa, si la ampliación del plazo de caducidad administrativa efectuada por la DFAI respetó los parámetros legales previstos para tales efectos³⁶, en atención a lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD³⁷.

Sobre el acto de ampliación del plazo de caducidad administrativa del PAS

32. Previamente a abordar el tema que nos ocupa, se considera necesario brindar algunas luces sobre la finalidad de la figura de la caducidad administrativa prevista en la norma administrativa.
33. En este orden de ideas, tenemos que la caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador constituye una solución generada por el legislador para afrontar los casos en los que los procedimientos iniciados por los órganos competentes quedan paralizados, afectando los derechos de los administrados involucrados³⁸.
34. De esta manera, la figura de la caducidad administrativa se encuentra estrechamente ligada al derecho de los administrados a ser juzgados "sin dilaciones indebidas", el cual constituye una manifestación implícita del derecho al debido proceso o procedimiento, que exige que el administrado sea juzgado dentro de un plazo razonable³⁹.
35. Bajo esta lógica, en los numerales 1 y 2 del artículo 259° del TUO de la LPAG⁴⁰, se establece que el plazo razonable para resolver los procedimientos

³⁶ Sobre esto último, este tribunal ha manifestado en anteriores oportunidades que los cuestionamientos efectuados al acto de ampliación del plazo de caducidad deben alegarse en el recurso impugnatorio que cuestiona la resolución que pone fin el procedimiento; situación que se cumple en el presente caso. Ver considerando 43 de la Resolución N° 018-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 2 de febrero de 2018.

³⁷ **Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de junio de 2019.

Artículo 2°. - El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y 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.

³⁸ Cfr. MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2da edición, aprobada con la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ del 7 de junio de 2017, p. 54.

³⁹ Según ha manifestado el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Exp. N° 549-2004-HC/TC (fundamentos jurídicos 3):

En relación al derecho a ser juzgado sin dilaciones indebidas, este Tribunal considera pertinente recordar que el derecho a que una persona sea juzgada dentro de un plazo razonable no se encuentra expresamente contemplado en la Constitución. Sin embargo, se trata de un derecho que coadyuva el pleno respeto de los principios de proporcionalidad, razonabilidad, subsidiariedad, necesidad, provisionalidad y excepcionalidad, que debe guardar la duración de un proceso para ser reconocido como constitucional. Se trata, propiamente, de una manifestación implícita del derecho al debido proceso y la tutela judicial efectiva reconocidos en la Carta Fundamental (artículo 139°3 de la Constitución)".
[énfasis agregado]

⁴⁰ **TUO de la LPAG**
Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la notificación de la imputación de cargos, siendo que una vez transcurrido dicho plazo, se entiende que el procedimiento ha caducado de forma automática⁴¹.

36. No obstante, el citado artículo 259° también prevé la posibilidad de que se amplíe excepcionalmente el plazo para que se configure la caducidad administrativa, como máximo por tres (3) meses, disponiendo para estos efectos que el órgano competente emita una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación de plazo, de manera previa a su vencimiento.
37. Respecto a la facultad para ampliar el plazo de caducidad administrativa, en la *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, elaborada por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos⁴², se señala lo siguiente⁴³:

Si bien la norma contempla la posibilidad excepcional de extender el plazo mencionado por tres meses adicionales, **dicha excepción obliga al órgano competente a emitir** (de manera previa al vencimiento del plazo) **una resolución sustentada que justifique dicha ampliación.**
(Resaltado agregado)

38. Como se advierte, la ampliación del plazo de caducidad administrativa aparece como una facultad excepcional de la Administración que, para su ejercicio, requiere de un debido sustento, en la medida que la ampliación irradia sobre el derecho de los administrados a ser juzgados dentro de un plazo razonable, que constituye una manifestación implícita del derecho al debido procedimiento.
39. Asimismo, sobre los efectos del mecanismo materia de análisis la doctrina nacional ha manifestado lo siguiente⁴⁴:

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo. Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo (...)
[énfasis agregado]

⁴¹ Con relación a la caducidad, como figura propia del derecho administrativo, el profesor Hernández González (. La caducidad del procedimiento administrativo. Madrid: Montecorvo, 1998. p. 54.) ha señalado lo siguiente:

"(...) la terminación anticipada del procedimiento administrativo por su paralización o demora durante el plazo establecido legalmente, como consecuencia del incumplimiento por parte del sujeto responsable de su iniciación de un trámite imprescindible para resolver sobre el fondo del asunto".

⁴² La citada guía fue emitida por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del MINJUS en el marco de sus funciones para promover la aplicación uniforme del ordenamiento jurídico nacional, conforme a lo dispuesto en el artículo 54° del Reglamento de Organización y Funciones del MINJUS, aprobado con Decreto Supremo N° 013-2017-JUS.

⁴³ MINJUS. *Guía práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. 2da edición, aprobada con la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ del 7 de junio de 2017, p. 55.

⁴⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2017. pp. 526-527.

En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada. Luego, **la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad.**

(Resaltado agregado)

40. Sobre esta base, el TFA ha manifestado que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora⁴⁵.
41. En atención al marco normativo esgrimido, corresponde verificar si la ampliación del plazo de caducidad administrativa efectuada por la DFAI fue debidamente sustentada y así determinar si se ha dado cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG.

Sobre la ampliación del plazo de caducidad administrativa efectuada en el presente caso

42. Partiendo de lo antes expuesto, y de la revisión de la Resolución Subdirectoral 2, se evidencia que el sustento empleado por la DFAI -como autoridad competente- para ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS tramitado contra Anypsa, fue el siguiente:
5. Con fecha 30 de noviembre de 2018, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 785-2018-OEFA/DFAI/SFAP (en adelante, Informe Final); el cual fue notificado mediante la Carta N° 429-2018-OEFA/DFAI/SFAP.
 6. Al respecto, el 30 de noviembre de 2018 se publicó en el diario Oficial El Peruano el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, RPAS)
 7. Asimismo, la Única Disposición Complementaria Transitoria del RPAS estableció que los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose bajo las disposiciones con las que fueron iniciados, salvo que las disposiciones del RPAS le sean más favorables.
 8. Sobre el particular, cabe señalar que el presente PAS tiene por plazo de caducidad inicial el 28 de febrero de 2019, no obstante, se debe tener en cuenta la observancia al derecho del administrado a formular alegaciones, a ampliar sus descargos, a solicitar el uso de la palabra, a presentar documentos y/u otros medios probatorios que considere pertinentes e idóneos para ejercer su derecho de defensa.

⁴⁵ Ver considerando 35 de la Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de enero de 2019.

9. Adicionalmente, es preciso indicar que debido a la carga procesal de la Subdirección de Fiscalización Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, es necesario para mejor resolver ampliar el plazo de caducidad del presente PAS.
(Subrayado agregado)

43. Del texto citado, se advierte que la DFAI fundamenta la ampliación del plazo de caducidad administrativa en atención a lo dispuesto en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (RPAS), con la finalidad de tutelar el derecho del administrado a formular alegaciones.
44. Al respecto, corresponde señalar que en la Única Disposición Complementaria Transitoria del RPAS se dispone que, los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite, a la fecha de inicio de su vigencia, continúan rigiéndose bajo las disposiciones con las que fueron iniciados, salvo que las disposiciones del RPAS le sean más favorables. No obstante, se advierte que el RPAS se encuentra vigente desde el 13 de octubre de 2017, y el presente PAS se inició el 31 de mayo de 2018, por lo que, en el presente caso, no resulta aplicable lo dispuesto en la referida Disposición Complementaria.
45. De otro lado, la Resolución Directoral 2 señala que se pretende tutelar el derecho del administrado a formular alegaciones, a ampliar sus descargos, a solicitar el uso de la palabra, a presentar documentos y/u otros medios probatorios que considere pertinentes e idóneos para ejercer su derecho de defensa.
46. Sobre ello, cabe señalar que, en el numeral 6.1 del artículo 6 del RPAS, se dispone que el administrado puede presentar sus descargos dentro del *plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles,* contado desde el día siguiente de notificada la imputación de cargos. Así, se advierte que, vencido el plazo establecido normativamente, con los descargos o sin ellos, la autoridad instructora queda habilitada a proseguir con el PAS, sin que para ello resulte necesario otorgar un plazo mayor al administrado para la presentación de sus alegatos.
47. Ahora bien, mediante Resolución Subdirectoral 1 se otorgó al administrado un plazo de veinte (20) días hábiles para la presentación de sus descargos. Ante ello, el 06 de junio de 2018, Anypsa remitió sus descargos al inicio del PAS. Asimismo, mediante escrito del 27 de diciembre de 2018, Anypsa remitió sus descargos al Informe Final de Instrucción. Adjuntando para tales efectos, los medios probatorios que consideró pertinentes. En ese sentido, se advierte que Anypsa ejerció oportunamente su derecho de defensa, en el marco de un debido procedimiento.
48. Siendo ello así, se evidenciaría que el sustento empleado por la DFAI, el cual pretendería poner en resguardo el derecho de defensa del administrado, no resulta fundado; por ello, la resolución que amplió el plazo de caducidad administrativa -Resolución Subdirectoral 2- no está debidamente sustentada, conforme a lo establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG.

49. Así, pese a la naturaleza excepcional del acto de ampliación del plazo de caducidad administrativa, la DFAI incurrió en un vicio de motivación aparente⁴⁶ en la emisión de la Resolución Subdirectoral 2, ya que justificó la ampliación del plazo para resolver, en base a la aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del RPAS, la cual no le resultaba aplicable.
50. Sobre esto último, cabe precisar que la DFAI puede, dentro de su marco de competencia, sustentar la ampliación del plazo de caducidad administrativa en distintos motivos que resulten atendibles frente a la tramitación del caso concreto; sin embargo, estos motivos deben justificar mínimamente tal decisión, ya que esta constituye una facultad excepcional que debe ser ejercida bajo los parámetros previstos en el artículo 259° del TUO de la LPAG.
51. Respecto de la motivación de los actos administrativos, en el numeral 4 del artículo 3 del TUO de la LPAG se establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico; situación que no se cumple en el presente caso.
52. En ese sentido, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral 2, en la medida que la DFAI no ha cumplido con sustentar debidamente su decisión de ampliar el plazo de caducidad administrativa del PAS, incumpliendo su deber de motivación e infringiendo lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG.
53. Asimismo, corresponde también declarar la nulidad de la Resolución Directoral 1 del 29 de marzo de 2019 y de la Resolución Directoral 2 del 28 de agosto de 2019, ya que estas fueron emitidas producto de la ampliación del plazo de caducidad administrativa efectuada con la Resolución Subdirectoral 2⁴⁷.
54. Por tal motivo, se procederá a declarar la nulidad de las resoluciones detalladas en el considerando anterior, por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, que establece como supuesto de nulidad de pleno derecho la contravención a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias.

Sobre la declaratoria de caducidad administrativa del presente procedimiento

55. Por otro lado, como consecuencia de la nulidad antes expuesta, corresponde declarar la caducidad administrativa del PAS, dado que desde su inicio (31 de mayo de 2018) ha transcurrido en exceso el plazo de nueve (9) meses previsto en el artículo 259° del TUO de la LPAG.

⁴⁶ Respecto a la motivación aparente, el Tribunal Constitucional ha manifestado lo siguiente en la sentencia recaída en el Exp. N° 04298-2012-PA/TC (fundamento jurídico 13):

Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

⁴⁷ **TUO de la LPAG**
Artículo 13.- Alcances de la nulidad
13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él (...).

56. Sobre esto último, el referido artículo 259° del TUO de la LPAG⁴⁸ dispone que la caducidad administrativa opera automáticamente, pudiendo ser declarada de oficio por el órgano competente; competencia que ha sido asumida por este órgano Colegiado con motivo del recurso de apelación interpuesto por Anypsa.
57. Finalmente, se considera necesario precisar que, conforme al numeral 5 del artículo 259° del TUO de la LPAG, la declaración de la caducidad administrativa del PAS no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente.
58. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los demás argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 061-2019-OEFA/DFAI/SFAP, emitida el 19 de febrero de 2019, que amplió el plazo de caducidad administrativa del procedimiento, la Resolución Directoral N° 413-2019-OEFA/DFAI del 29 de marzo de 2019 y de la Resolución Directoral N° 1355-2019-OEFA/DFAI del 28 de agosto de 2019, a través de las cuales se declaró y confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Anypsa Corporation S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

SEGUNDO.- Declarar la **CADUCIDAD** administrativa del presente procedimiento; y, en consecuencia, corresponde **ARCHIVAR** el mismo, dejando a salvo la adopción de las medidas que correspondan por parte de la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA.

⁴⁸

TUO de la LPAG

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos (...)
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente.
3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a Anypsa Corporation S.A., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Presidenta
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental



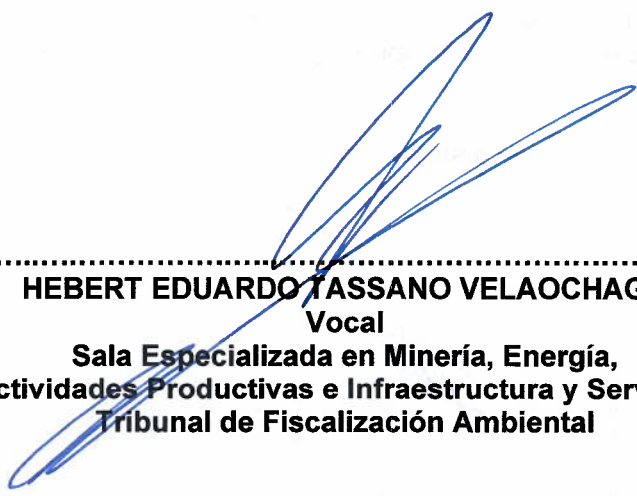
.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental

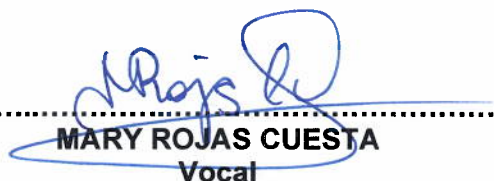


.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN


Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental



HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



MARY ROJAS CUESTA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**