

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ**

**FACULTAD DE DERECHO**



**Informe Jurídico sobre la Resolución No. 443-2018-OEFA/TFA-  
ST PIM**

**Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de  
Abogado que presenta:**

**Giovanni Mario Zambrano Escobar**

**ASESOR:**

**Martha Inés Aldana Durán**


**Lima, 2025**

## Informe de Similitud

Yo, ALDANA DURAN, MARTHA INES, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado "**Informe Jurídico sobre la Resolución No. 443-2018-OEFA/TFA-ST PIM**", del autor(a) ZAMBRANO ESCOBAR, GIOVANNI MARIO, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 32%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 12/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de julio del 2025

ALDANA DURAN, MARTHA INES	
DNI: 25680829	Firma:
ORCID:  <a href="https://orcid.org/0000-0001-8795-1631">https://orcid.org/0000-0001-8795-1631</a>	

## **RESUMEN**

El problema jurídico central de este análisis radica en determinar si es legítima la facultad del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) para declarar como insubsanables las infracciones por incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP), considerando la naturaleza jurídica de la subsanación en el derecho administrativo sancionador. Este cuestionamiento se profundiza con dos problemas secundarios: en primer lugar, si el incumplimiento de un LMP implica necesariamente un riesgo o un daño real, incluso si fue corregido oportunamente; y, en segundo lugar, si existe sustento normativo suficiente para permitir eximentes de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria en ciertas infracciones ambientales. En este contexto, se destaca que el exceso de un LMP no constituye automáticamente un daño ambiental, pues este requiere un análisis técnico-jurídico concreto. La confusión conceptual entre riesgo, daño real y daño potencial ha llevado a que el OEFA califique ciertos incumplimientos como insubsanables sin criterios uniformes, como se evidenció en el caso de Cervecería San Juan S.A., donde el TFA, si bien considero la infracción como instantánea, no dio certeza sobre el grado de lesividad en el ambiente. Ahora, el Reglamento de Supervisión del OEFA, sí contempla la subsanación voluntaria, pero ésta sólo opera cuando la infracción es leve y subsanable materialmente. En consecuencia, aunque el ordenamiento peruano reconoce la subsanación como eximente, su aplicación efectiva requiere una reforma normativa que precise los conceptos de daño, riesgo y subsanabilidad, e incorpore un listado taxativo de infracciones insubsanables, garantizando así mayor predictibilidad, coherencia y seguridad jurídica.

### **Palabras clave**

Daño Ambiental - Subsanación voluntaria - Límites Máximos Permisibles - Industria Cervecera.

### **ABSTRACT**

The central legal issue of this analysis lies in determining whether it is legitimate for the Environmental Oversight Tribunal (TFA) to declare as non-remediable the infringements related to the breach of Maximum Permissible Limits (LMP), considering the legal nature of remediation within administrative sanctioning law. This question is further examined through two secondary issues: first, whether the breach of an LMP necessarily implies a real risk or damage, even if it was promptly corrected; and second, whether there is sufficient regulatory basis to allow exemptions from administrative liability through voluntary remediation in certain environmental violations. In this context, it is emphasized that exceeding an LMP does not automatically constitute environmental harm, as such harm requires a specific and accurate technical-legal analysis. The conceptual confusion between risk, real damage, and potential damage has led OEFA to classify certain violations as non-remediable without consistent criteria, as evidenced in the case of Cervecería San Juan S.A., where the TFA, although it considered the violation to be instantaneous, did not provide certainty about the degree of environmental harm. Currently, OEFA's Supervision Regulations do recognize voluntary remediation, but it only applies when the infraction is minor and materially remediable. Consequently, although the Peruvian legal framework acknowledges remediation as an exemption, its effective application requires regulatory reform to clarify the concepts of harm, risk, and remediability, and to incorporate an exhaustive list of non-remediable violations, thereby ensuring greater predictability, consistency, and legal certainty.

### **Keywords**

Environmental Damage – Voluntary Remediation – Maximum Permissible Limits – Beer Industry.

## ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b>	<b>2</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	<b>3</b>
1.1 Justificación de la elección de la resolución	3
1.2 Presentación del caso y del análisis	3
<b>2. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES</b>	<b>4</b>
2.1 Antecedentes	4
2.2 Hechos relevantes del caso	5
<b>3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	<b>6</b>
3.1 Problema principal	6
3.2 Problemas secundarios	6
3.3 Problemas complementarios	6
<b>4. POSICIÓN DEL CANDIDATO</b>	<b>6</b>
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	6
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	7
<b>5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	<b>8</b>
<b>6. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES</b>	<b>22</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>23</b>

## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>No. Exp. / No. Resolución o sentencia / nombre del caso</b>	Resolución No. 443-2018-OEFA/TFA-ST PIM
Área(s) del derecho sobre las cuales versa el contenido del presente caso	Subsanabilidad voluntaria de la Infracción - Daño Ambiental
Identificación de las resoluciones y sentencias más importantes	Resolución No. 032-2018-OEFA/TFA-ST PIM Resolución No. 020-2017-OEFA/TFA Resolución No. 004-2017-OEFA/TFA-SMEPIM Resolución No. 016-2018-OEFA/TFA-ST PIM
Demandante / Denunciante	DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS - OEFA
Demandado / Denunciado	CERVECERÍA SAN JUAN S.A.
Instancia administrativa o jurisdiccional	Segunda Instancia
Terceros	NO APLICA
Otros	

## **1. INTRODUCCIÓN**

### **1.1. Justificación de la elección de la resolución**

La Resolución No. 443-2018-OEFA/TFA-ST PIM resulta de mi interés, pues al analizar la subsanación de infracciones ambientales vinculadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (en adelante "LMP"), se implican conceptos clave para el Derecho Ambiental como el llamado "daño ambiental" y versa sobre la facultad que tienen los organismos reguladores para definir los límites a estos elementos, afectando la favorabilidad para el administrado.

El caso muestra la problemática relativa a la aplicación de la exigente del literal f) del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG) vigente en su momento, consistente en la subsanación voluntaria por parte del posible sancionado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, al incumplimiento de los LMP. Así, dada su naturaleza instantánea y efectos inmediatos los LMP generan incertidumbre sobre si la subsanación posterior puede eliminar la responsabilidad administrativa por daño ambiental. Esta controversia adquiere mayor profundidad al tomar en consideración que en la resolución no se hace referencia a una definición expresa en la normativa ambiental peruana sobre la "subsanabilidad" de este tipo de infracciones instantáneas. Además, las condiciones para que se otorgue tales eximentes han sido establecidas de manera general, sin una especificación al tratamiento de infracciones ambientales.

En ese sentido, el Tribunal de Fiscalización Ambiental -en adelante, TFA- precisó que el incumplimiento de los LMP constituye una infracción instantánea, no continuada o permanente, por lo que la corrección posterior no exonera de responsabilidad. Esto genera un debate sobre los límites de las facultades interpretativas del TFA para definir qué infracciones son "no subsanables" basándose en doctrina legal, así como en relación a determinar si toda infracción ambiental debe considerarse per se insubsanable o si, en todo caso, existen márgenes para excepciones. Por último, la resolución adquiere especial importancia al haber sido aprobada por el TFA como precedente administrativo vinculante que unifica criterios para futuros casos.

### **1.2. Presentación del caso y del análisis**

El presente informe jurídico analiza el caso de Cervecería San Juan S.A., sujeto a un procedimiento administrativo sancionador iniciado por el OEFA tras identificarse, en una supervisión del 17 de junio de 2015, el incumplimiento de LMP de Demanda Bioquímica de Oxígeno (en adelante "DBO") en su planta de tratamiento de aguas residuales, evidenciado en una muestra tomada el 11 de diciembre de 2014. A partir de los informes técnicos y actas correspondientes, la Dirección de Fiscalización del OEFA emitió en 2018 una resolución que declaró la responsabilidad administrativa de la empresa, rechazando la subsanación voluntaria al considerar la infracción como instantánea. Si bien San Juan apeló argumentando correcciones posteriores y cumplimiento de LMP entre 2016 y 2018, el TFA confirmó la sanción en segunda instancia, sosteniendo que el exceso de contaminantes constituye un ilícito consumado en el momento de la medición, cuyos efectos no se revierten con acciones posteriores, y aprobó un precedente vinculante sobre la insubsanabilidad de tales infracciones.

El presente análisis se centra en determinar la legitimidad del TFA para declarar la insubsanabilidad sin contar con una norma expresa que así lo autorice, examinando la naturaleza jurídica de la subsanación en el derecho administrativo sancionador y la necesidad de seguridad jurídica mediante tipificación clara. Desde una posición crítica, se respalda la distinción entre infracciones instantáneas y continuas, así como la improcedencia de eximentes tras la

consumación, pero se enfatiza la urgencia de regular criterios técnicos y legales que delimitan dicha clasificación, garantizando predictibilidad y alineación con los principios de legalidad y tipicidad establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo General.

## **2. IDENTIFICACIÓN DE HECHOS RELEVANTES**

### **2.1. Antecedentes**

Para enmarcar adecuadamente el análisis de la resolución, resulta imprescindible repasar brevemente la evolución normativa que ha dado forma a la gestión ambiental en el Perú; así, esta se estructuró inicialmente y de manera transversal con la publicación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, Decreto Legislativo N° 613 del 8 de septiembre de 1990, pero fue a través del Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, promulgado el 13 de noviembre de 1991, que se formalizó la sectorización administrativa al asignar a cada ministerio sectorial la competencia ambiental correspondiente; más adelante, la creación del Consejo Nacional del Ambiente mediante la Ley N° 26410 del 22 de diciembre de 1994 buscó introducir un enfoque coordinado y multisectorial en la política ambiental, si bien dicha entidad careció de funciones de fiscalización, lo cual limitó su alcance; la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 del 15 de octubre de 2005, incorporó por primera vez al CONAM como autoridad ambiental nacional con facultades de supervisión, y en mayo de 2008 el Decreto Legislativo N° 1013 dio lugar al Ministerio del Ambiente y al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, cuyas competencias fueron transferidas de manera progresiva desde el OSINERGMIN entre 2010 y 2012, marcando así el tránsito gradual de un modelo estrictamente sectorial hacia una gobernanza ambiental más integrada (Araujo et al. 2015, pp.10-12).

A lo largo de los años, el OEFA fue incorporando gradualmente las competencias ambientales del Ministerio de la Producción, consolidándose mediante varias resoluciones clave que buscaron fortalecer la supervisión técnica y garantizar la continuidad institucional: primero, el 16 de marzo de 2012, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD, se estableció que el OEFA asume plenamente las labores de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de la pesca industrial y la acuicultura de gran escala, funciones que hasta entonces recaían en PRODUCE; a continuación, el 14 de enero de 2013 la Resolución N° 001-2013-OEFA/CD extendió estas mismas competencias al sector cervecero bajo la supervisión de PRODUCE, sentando las bases para posteriores transferencias en industrias como la papelera, la cementera y la de curtiembres, todas ellas incorporadas a un cronograma progresivo que aún avanza hacia la total cobertura de la manufactura. Paralelamente, la creación de la Comisión Multisectorial mediante Resolución Suprema N° 189-2012-PCM culminó en la aprobación del Informe sobre los Ejes Estratégicos de la Gestión Ambiental, documento en el que se destacó la fiscalización ambiental como pilar de un Estado soberano y garante de derechos, recomendando la modificación de la Ley del Sistema Nacional de Fiscalización Ambiental Sostenida para asegurar recursos estables y sanciones adecuadas; este impulso legislativo se cristalizó en el Proyecto de Ley N° 1815-2012/PE presentado el 12 de diciembre de 2012, que tras su dictamen favorable y votaciones en marzo y abril de 2013 derivó en la publicación de la Ley N° 30011 el 26 de abril de 2013, norma que introdujo el enfoque de "Fiscalización para el Cambio" y sentó las bases del Régimen Común de Fiscalización Ambiental, reforzado finalmente por la Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM del 28 de agosto de 2013, la cual definió en detalle las dimensiones, principios y obligaciones de todas las Entidades de Fiscalización Ambiental en los niveles nacional, regional y local (Aldana 2013, pp. 329-336).

En ese contexto normativo, es que el 17 de junio de 2015 la Dirección de Supervisión del OEFA visitó la Planta Pucallpa de Cervecería San Juan S.A. y detectó un exceso del 30 % en los valores de DBO en su efluente, lo que motivó el inicio del procedimiento administrativo sancionador. Este caso se convirtió en un referente al poner a prueba la aplicación de los LMP y la interpretación

de la infracción como un hecho “instantáneo”, sentando un precedente sobre la imposibilidad de revertir sanciones mediante mejoras posteriores en los niveles de emisión de contaminantes.

## **2.2. Hechos relevantes del caso**

Cervecería San Juan S.A., titular de la Planta Pucallpa ubicada en el kilómetro 13 de la carretera Federico Basadre en Yarinacocha (Ucayali), fue objeto de una supervisión regular el 17 de junio de 2015 por parte de la Dirección de Supervisión del OEFA, que identificó presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales fiscalizables. Los hallazgos de dicha visita quedaron registrados en el Acta de Supervisión Directa N°0086-2015 (17 de junio de 2015), en el Informe de Supervisión Directa N° 365-2016-OEFA/DS-IND (25 de mayo de 2016) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 1432-2016-OEFA/DS (30 de junio de 2016). Con base en estos documentos, el 16 de marzo de 2018 la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA emitió la Resolución Subdirectoral N°220-2018-OEFA/DFAI/SFAP, disponiendo el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra San Juan. Tras evaluar los descargos presentados por la empresa, la misma Subdirección emitió el Informe Final de Instrucción N° 444-2018-OEFA/DFAI/SFAP el 31 de julio de 2018, al que San Juan respondió con descargos el 18 de septiembre de ese año.

En primera instancia, mediante la Resolución Directoral N°2480-2018-OEFA/DFAI del 23 de octubre de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA declaró la responsabilidad administrativa de San Juan por exceder en un 30 % los LMP para DBOs, conforme a la muestra tomada el 11 de diciembre de 2014 en la estación E- 01 de su planta de tratamiento de aguas residuales, las mismas que eran posteriormente vertidas a una quebrada cercana a la laguna Cashibococha. Esta resolución fundamentó la presunta infracción en lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera; el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel; y la Resolución de Consejo Directivo N°045-2013-OEFA-CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, rechazando la aplicación del eximente por subsanación voluntaria al considerar que la conducta, por su carácter instantáneo, no admitía reparación posterior a la comisión de la infracción. El 20 de noviembre de 2018, San Juan interpuso recurso de apelación, argumentando que había subsanado su conducta antes de la imputación de cargos y que, además, cumplía con los LMP en monitoreos posteriores (2016–2018), por lo que solicitó el archivo del procedimiento amparándose en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General.

La Sala del TFA admitió el recurso de apelación al haber sido presentado dentro del plazo y cumplir los requisitos formales. Esta segunda instancia llevó a cabo un análisis exhaustivo de los fundamentos de ambas partes. En sus considerandos, la Sala indicó que los LMP son instrumentos de gestión ambiental de obligatorio cumplimiento en actividades industriales como la cervecera, que fijan concentraciones máximas de contaminantes cuyos excesos son intolerables desde el punto de vista de la salud y la conservación ambiental. Asimismo, distinguió la naturaleza instantánea de la infracción –que se consume en el momento de la toma de la muestra– de infracciones continuadas o permanentes, citando doctrina sobre la clasificación de las infracciones, a partir de lo dispuesto por artículo 250° del del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General vigente en su momento, y concluyendo que cualquier mejora posterior en los niveles de contaminantes no puede revertir el ilícito consumado. Sobre esa base, la Sala confirmó la resolución de primera instancia, declaró agotada la vía administrativa y además estableció que sus considerandos 49, 51 y 52 constituyen precedente administrativo de

observancia obligatoria para todos los procedimientos sancionadores del OEFA en materia de subsanación de LMP.

### 3. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS

#### 3.1. Problema principal

3.1.1. ¿Es legítima la facultad del Tribunal de Fiscalización Ambiental para declarar las infracciones por incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles como insubsanables, conforme a la naturaleza jurídica de la subsanabilidad en el derecho administrativo sancionador?

#### 3.2. Problemas secundarios

3.2.1. ¿El incumplimiento de un LMP implica necesariamente un riesgo o un daño real, incluso si el exceso fue posteriormente corregido? ¿Qué se debe entender por riesgo y daño real?

3.2.2. ¿Existe justificación legal para permitir eximentes de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria para ciertas infracciones ambientales, o toda infracción ambiental debe considerarse insubsanable?

### 4. POSICIÓN DEL CANDIDATO

#### 4.1. Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios

**Problema principal:** Se estima que, aunque el TFA cuenta con competencia para emitir precedentes vinculantes en materias de su competencia, lo que comprende la subsanabilidad de las infracciones en su ámbito de aplicación, siendo que no existe una norma de rango legal o reglamentaria que establezca con claridad los criterios para declarar insubsanables las infracciones por exceso de LMP, se podría afectar los principios de legalidad<sup>1</sup> y de tipicidad<sup>2</sup> contenidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004- 2019- JUS.

En concordancia con Zumaeta (2021), la subsanación voluntaria opera como eximente únicamente si concurren tres elementos —reparación efectiva, oportunidad previa a la notificación de cargos y voluntariedad—; en caso contrario, las correcciones posteriores al acto

---

#### <sup>1</sup> Artículo IV. Principios del procedimiento 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.

#### <sup>2</sup> Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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(...)

instantáneo de infracción carecen de efecto extintivo (pp. 22). Esto refuerza la responsabilidad proactiva del administrado y preserva la integridad del procedimiento sancionador, por lo cual considero que la definición de qué infracciones son “no subsanables” debe sustentarse en una disposición normativa expresa que brinde certeza a los administrados y limite la discrecionalidad de la autoridad, conforme al principio de predictibilidad o confianza legítima<sup>3</sup> contenido en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004- 2019- JUS.

**Primer problema secundario:** Se plantea la hipótesis de que, si bien el exceso de un LMP basta para determinar responsabilidad administrativa, tal superación no constituye en sí misma un daño ambiental real, a menos que se acredite un menoscabo material verificable de algún componente del ecosistema; en este sentido, la mera potencialidad de efectos adversos debe clasificarse como riesgo y abordarse mediante medidas preventivas diferenciadas, de modo que únicamente cuando se compruebe un perjuicio inmediato o futuro con grado suficiente de certeza podría hablarse de daño, mientras que los escenarios en que la infracción sólo implique una probabilidad de detrimento exigirían un tratamiento diferente en coherencia con los principios de legalidad, proporcionalidad y certeza jurídica contenidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 004- 2019- JUS.

**Segundo problema secundario:** Se plantea la hipótesis de que el ordenamiento jurídico sí admite, de manera legítima y conforme a los principios de proporcionalidad y razonabilidad, la figura de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad para aquellas infracciones ambientales que se clasifican como leves, mientras que las conductas que atenten directamente contra bienes jurídicos esenciales del entorno, tales como vertimientos contaminantes de alta magnitud o actividades prohibidas en zonas protegidas, deben considerarse insubsanables, pues su corrección posterior no revierte el menoscabo realizado ni se ajusta al principio preventivo, rector de la normativa ambiental; en ese sentido, la discrecionalidad atribuida a las autoridades en el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y en el Reglamento de Supervisión del OEFA resulta adecuada solo si está sujeta a criterios técnicos objetivos, de modo que la subsanación voluntaria premie la conducta proactiva sin diluir la exigencia de responsabilidad.

#### **4.2. Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Me encuentro a favor del fallo principal que reconoce la naturaleza instantánea de las infracciones por exceder los LMP y, por ende, la improcedencia de considerar como subsanación las mejoras posteriores, en concordancia con múltiples resoluciones del TFA. Sin embargo, considero fundamental que se tipifique en el Reglamento de Supervisión del OEFA, los supuestos y criterios técnicos que determinen cuándo una infracción resulta insubsanable o cuándo procede la subsanación voluntaria, a fin de reforzar la seguridad jurídica y la predictibilidad del régimen sancionador.

---

#### **<sup>3</sup> Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

## 5. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

### 5.1. Problema Principal:

Según Neyra (2018, pp. 82), la subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores por infracciones ambientales se presenta como una herramienta que, desde el punto de vista jurídico y administrativo, busca reparar o mitigar los efectos negativos de una conducta infractora, diferenciándose entre la subsanación-formal, orientada a regularizar situaciones administrativas como la obtención extemporánea de licencias, y la subsanación-material, enfocada en la remediación efectiva del daño ambiental ocasionado. Estas figuras, reconocidas por el ordenamiento jurídico peruano, no solo encuentran sustento en la teoría de la infracción administrativa desde una perspectiva cuatripartita —donde la punibilidad se extingue al corregirse la conducta—, sino también en enfoques como la *Responsive Regulation* y la Justicia Reparativa, que priorizan el restablecimiento del bien jurídico afectado por encima del castigo. Así, Neyra (2018, pp. 83) resalta que la sanción puede no proceder si se ha restituido la legalidad y mitigado el daño -siempre que el marco normativo lo permita- de modo que, mientras en algunos casos la infracción puede ser corregida y la actividad regularizada, en otros será inviable. Esto revela que la subsanación voluntaria está condicionada por la configuración normativa concreta y tiene como propósito evitar la impunidad y el aprovechamiento ilícito.

Ahora bien, a manera de comprender el tratamiento de esta figura, resulta esencial analizar la disposición contenida en el artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobada por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que establece que la subsanación voluntaria constituye un eximente de responsabilidad cuando el administrado corrige la conducta infractora antes de ser notificado de la imputación de cargos. En este sentido, la norma reconoce expresamente que, si quien pudiera ser sancionado remedia por su cuenta el acto u omisión que da origen al procedimiento sancionador, desaparece el elemento de punibilidad de la infracción y, por ende, no procede imponer ninguna sanción. De esta manera, el legislador promueve el autocorrectivo como una forma eficiente y temprana de restablecer la legalidad, evitando trámites contenciosos innecesarios y favoreciendo la restauración del orden jurídico sin necesidad de imponer multas o sanciones formales.

Por su parte, el artículo 255° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental detalla las reglas del procedimiento sancionador en materia ambiental, señalando en su inciso tercero que, una vez decidida la apertura del proceso, la autoridad instructora debe notificar al presunto infractor los cargos que se le imputan y otorgarle un plazo no menor de cinco días hábiles para presentar sus descargos por escrito. Esta exigencia de rigor procesal asegura que el administrado cuente con una oportunidad real de defensa y, al mismo tiempo, marca el hito temporal a partir del cual la subsanación voluntaria deja de ser eximente, pues solamente surte efecto si se realiza antes de esta notificación formal.

En el ámbito de las funciones del OEFA, el artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, precisa que la fiscalización ambiental comprende no solo la supervisión y sanción, sino también la promoción de la subsanación voluntaria cuando aún no se ha iniciado el procedimiento sancionador y siempre que la infracción sea subsanable y no genere riesgos o daños. De este modo, la función supervisora directa está diseñada para establecer un diálogo preventivo con los administrados, dictar medidas precautorias y, de ser posible, archivar la investigación si la corrección se lleva a cabo de manera oportuna y completa, demostrando un enfoque de “cumplimiento normativo” que privilegia la remediación temprana por sobre la imposición de sanciones.

Complementariamente, el Reglamento de Supervisión aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD refuerza estos postulados en su artículo 3°, al señalar que la finalidad de la supervisión es verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y, simultáneamente, promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos detectados. De esta manera, la norma reglamentaria enmarca la supervisión dentro de una visión integral de prevención y gestión de riesgos, reforzando la naturaleza “suave” de esta intervención antes de optar por las sanciones más severas.

Finalmente, el artículo 20° de este mismo Reglamento de Supervisión detalla los alcances de la subsanación y la forma en que los incumplimientos se clasifican para determinar su tratamiento. Así, si el administrado acredita la corrección voluntaria antes de iniciarse el procedimiento sancionador, el expediente de supervisión se archiva automáticamente, pero si la subsanación deja de ser voluntaria —por ejemplo, a raíz de un requerimiento oficial—, solo los incumplimientos leves pueden dar lugar aún al archivo del expediente. Además, la reglamentación distingue entre faltas leves, que implican riesgos menores o daños formales sin consecuencias directas, y faltas trascendentes, que involucran perjuicios a la salud, al ecosistema o riesgos significativos, aplicando para la estimación de éstos la metodología de riesgo ambiental aprobada por el OEFA. De este modo, la regulación ofrece un esquema claro y ordenado para canalizar tanto la prevención como la corrección de conductas infractoras en materia ambiental, asegurando que la subsanación voluntaria sea valorada e incentivada de manera proporcional a la gravedad del incumplimiento.

Por su parte, Herrera (2024, pp. 34) sostiene que la subsanación voluntaria en el derecho administrativo se asienta en la búsqueda de una solución eficiente y justa para enmendar errores u omisiones formales que no ocasionen un perjuicio sustancial ni a los interesados ni al interés público, pues este mecanismo facilita la participación ciudadana y promueve la corrección de fallos sin afectar la esencia del procedimiento ni lesionar derechos. De acuerdo con este autor, la administración pública debe estar abierta a recibir actos de subsanación que no alteren la validez del proceso, respaldándose en principios fundamentales como la eficacia administrativa, la buena fe, la legalidad y la proporcionalidad, que en conjunto garantizan que la restitución de la legalidad se realice de manera equilibrada y sin rigideces innecesarias.

Baca (2011, pp. 268-269), por su parte, profundiza en la relevancia de clasificar las infracciones administrativas —inspirándose en el Derecho Penal— para determinar con precisión momentos de consumación y plazos de prescripción. En este sentido, distingue las infracciones instantáneas, cuyo daño o peligro al bien jurídico se concreta en un acto único y del que arranca inmediatamente el cómputo de la prescripción; las infracciones instantáneas con efectos permanentes, en las que la lesión subsiste aunque la conducta se agote en un acto inicial; las infracciones permanentes, que mantienen activa la conducta reprochable hasta que el administrado cesa en ella; las continuadas, originadas por una serie de actos homogeneizados bajo un plan único de acción y cuyo plazo prescriptorio corre desde el último acto; las complejas, en las que la infracción no se considera consumada hasta que se realizan todas las fases previstas por la norma; y, finalmente, las de hábito, tipificadas únicamente cuando la reiteración convierte la conducta aislada en infractora continua. Gracias a esta diferenciación, el Estado puede aplicar correctamente la normativa aplicable y fijar con certeza el inicio del conteo de la prescripción.

Adicionalmente, la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM recoge la experiencia jurisprudencial del TFA al establecer que, para que la subsanación voluntaria opere como eximente de responsabilidad administrativa, deben concurrir tres condiciones simultáneamente: primero, que las acciones correctivas se realicen antes de iniciarse el procedimiento sancionador, es decir, antes de la notificación de cargos; segundo, que dichas acciones sean verdaderamente voluntarias, sin que medie requerimiento formal de la autoridad; y tercero, que no solo cesen las

conductas infractoras sino que además se orienten a la corrección de sus efectos, lo cual asegura que la remediación no sea parcial ni meramente cosmética.

De manera complementaria, Zumaeta (2021, pp. 7-8) delimita los requisitos para configurar esta exigente en la Ley del Procedimiento Administrativo General, distinguiendo un elemento objetivo, que implica no sólo la interrupción de la conducta ilícita sino también la reversión y reparación integral de la situación antijurídica; un elemento temporal, pues la subsanación debe completarse con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, aunque la jurisprudencia admite que la carga probatoria de las acciones correctivas puede aportarse incluso durante el proceso si demuestra su ejecución previa; y un elemento subjetivo, que exige la voluntariedad de la actuación, de modo que cualquier mandato, informe u orden formal de la autoridad que impulse la corrección desvirtúa la espontaneidad y, por ende, la eficacia exigente de la subsanación.

En el ámbito de las infracciones ambientales en los sectores extractivos y productivos, Neyra (2018, pp. 83) aclara que una medida preventiva impuesta por la autoridad —como la construcción forzada de un canal de coronación— acaba con la voluntariedad de la subsanación, pues el administrado actúa bajo mandato, y que el simple levantamiento de hallazgos en el acta de fiscalización no invalida per se la espontaneidad, salvo que vaya acompañado de recomendaciones precisas. No obstante, reconoce que el OEFA prevé una excepción para las infracciones leves: incluso cuando la subsanación deja de ser espontánea tras un requerimiento de la Administración, puede seguir funcionando como exigente si se realiza antes de la imputación de cargos, en concordancia con el Reglamento de Supervisión.

Ahora bien, Guevara (2024, pp. 37) coincide en que la interpretación de la subsanación voluntaria en materia ambiental debe regirse por el principio de prevención, que obliga a adoptar medidas anticipadas para impedir riesgos o daños al ambiente, y añade que la reparación completa exige que los daños sean reales y directamente vinculados al tipo infractor; de lo contrario, bastará con adecuar la conducta al cumplimiento normativo. Asimismo, subraya que, aunque el Texto Único de la Ley Procedimiento Administrativo General no impone límites a la subsanación por gravedad o naturaleza de la infracción, diversas entidades de la Administración han desarrollado regulaciones más pormenorizadas para aplicarla de manera coherente y ajustada a las particularidades de cada sector.

Finalmente, y tal como señala Zuñiga (S.F), se evidencia que el Reglamento de Supervisión no establece de manera específica las infracciones insubsanables sino que aclara que la subsanación solo es voluntaria si no hubo requerimiento de la autoridad; una vez exigida la corrección, pierde su carácter espontáneo y deja de eximir de responsabilidad. Aunque el Texto Único de la Ley de Procedimiento Administrativo General no limita la subsanación según tipo o gravedad de la falta, la jurisprudencia del OEFA ha determinado que ciertas infracciones de efectos instantáneos, como exceder los LMP en un muestreo puntual o, también, omitir realizar un monitoreo en una fecha prevista, no admiten reparación material; al ser imposible revertir esos daños, razón esta por la cual no pueden beneficiarse de la causal exigente.

En cuanto al análisis probatorio del caso específico, se evidencia que la Cervecería San Juan S.A. incurrió en un incumplimiento ambiental al superar en un 30% los LMP de Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), según la muestra tomada el 11 de diciembre de 2014 en su planta de tratamiento. Este hecho quedó documentado en los informes de supervisión del OEFA (2015-2016) y derivó en la Resolución Subdirectorial N° 220-2018, que inició el procedimiento sancionador. La empresa argumentó, en su defensa, que subsanó voluntariamente la infracción antes de la notificación de cargos —mediante el cumplimiento de los LMP en monitoreos posteriores (2016-2018)—, invocando el literal f) del artículo 255° del TUO de la Ley de Procedimiento Administrativo General, que establece la exigente de responsabilidad por

subsanción voluntaria. No obstante, tanto la primera instancia como el TFA rechazaron este argumento, basándose en la naturaleza jurídica de la infracción.

Según la clasificación de Baca (2011, pp. 268-269), la infracción cometida es de carácter instantáneo, pues se consumó en el momento de la toma de la muestra que evidenció el exceso de DBO, sin que la conducta infractora se prolongara en el tiempo. Esta tipificación resulta crucial, ya que, como señala el TFA en su resolución, las infracciones instantáneas no admiten subsanción posterior para extinguir la responsabilidad, dado que el daño o riesgo al bien jurídico protegido (en este caso, el ambiente) se materializa en el acto mismo. Así, aunque la empresa corrigió sus niveles de contaminación después del hecho —incluso antes de la notificación de cargos en 2018—, ello no invalida la configuración de la infracción ni su carácter consumado. Este razonamiento se alinea con lo dispuesto en el artículo 257 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que exige que la subsanción voluntaria ocurra antes de la notificación de cargos, pero también con la jurisprudencia del TFA (Resolución N° 081-2018), que añade como requisitos la voluntariedad y la corrección integral de los efectos. En el presente caso, si bien la empresa actuó antes de la notificación, la infracción, al ser instantánea, ya había generado un riesgo o daño real en el momento de su comisión, lo que imposibilita restablecer plenamente el status quo ante.

Más aún, el OEFA fundamentó su decisión en el marco normativo ambiental, específicamente en el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE y la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA-CD, que establecen la obligatoriedad de los LMP como instrumentos de gestión ambiental. La negativa a aplicar el eximente de responsabilidad por subsanción se sustenta, además, en el artículo 11 de la Ley N° 29325, que limita la promoción de la subsanción voluntaria a infracciones subsanciables que no generen riesgos o daños significativos. Dado que el exceso de DBO implica para el OEFA un riesgo para la salud y el ecosistema, sería clasificado como infracción trascendente según el Reglamento de Supervisión (Resolución N° 006-2019-OEFA-CD) por lo que la subsanción posterior no mitigaría el perjuicio ya causado.

La postura de Neyra (2018, pp. 82) refuerza este análisis al diferenciar entre subsanción formal y material, destacando que, en casos de daños ambientales irreversibles o de alto riesgo, la corrección no elimina la punibilidad. Asimismo, Zumaeta (2021, pp. 7-8) enfatiza que, para que opere el eximente, debe existir un elemento objetivo de reparación integral, el cual resulta inaplicable aquí debido a la naturaleza instantánea de la infracción. Por su parte, la Resolución N° 081-2018 del TFA consolida este criterio al exigir que la subsanción no solo sea previa a la notificación, sino también eficaz en revertir los efectos, algo imposible en infracciones que, como la analizada, se agotan en un acto único.

En ese sentido, el marco normativo peruano reconoce la subsanción voluntaria como un mecanismo eximente de responsabilidad administrativa cuando el administrado corrige la conducta infractora antes de la notificación de cargos, tal como lo establece el artículo 257 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y los artículos 11 y 255 de la Ley N° 29325, complementados por el Reglamento de Supervisión del OEFA. Sin embargo, su aplicación está condicionada por la naturaleza de la infracción, su subsancibilidad material y la ausencia de daños irreversibles, según la clasificación doctrinal de autores como Baca (2011, pp. 268-269), quien diferencia infracciones instantáneas de aquellas continuadas o permanentes. En el caso de Cervecería San Juan S.A., la infracción por exceder los LMP de DBO fue clasificada como instantánea, consumándose en el momento de la toma de la muestra en 2014, lo que imposibilitó una subsanción efectiva posterior, pues el riesgo o daño real al ambiente ya se habría materializado. Aunque la empresa regularizó sus niveles de contaminación antes de la notificación de cargos en 2018, la jurisprudencia del TFA (Resolución N° 081-2018) y la doctrina de Neyra y Zumaeta Arévalo refuerzan que, en estos casos, la irreversibilidad del perjuicio —

calificado por el OEFA como trascendente por su supuesto riesgo a la salud y el ecosistema— excluye la posibilidad de extinguir la responsabilidad, pues la subsanación no restaura el statu quo anterior. Así, el OEFA, al priorizar la protección ambiental sobre la flexibilidad procedimental, aplicó el principio de prevención y el marco legal vigente, confirmando que la subsanación voluntaria, pese a su finalidad correctiva, encuentra límites infranqueables en infracciones de efectos instantáneos e irreparables, donde la sanción persigue disuadir futuras conductas y garantizar la integridad de los bienes jurídicos protegidos.

Ahora bien, el TFA, como órgano resolutorio del OEFA, ejerce facultades específicas que se desprenden de un marco normativo que integra principios generales del procedimiento administrativo, normas especializadas en materia ambiental y disposiciones orgánicas. Estas competencias se articulan bajo los lineamientos del Decreto Supremo N° 004-2019-JUS —que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General—, la Ley N° 29325 del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.

En primer lugar, el TFA actúa como última instancia administrativa en materia ambiental, conforme al artículo 10° de la Ley N° 29325 y el artículo 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA. Esta facultad implica que sus resoluciones, emitidas tras resolver recursos de apelación contra actos administrativos de primera instancia, son de cumplimiento obligatorio y agotan la vía administrativa. Además, dichas resoluciones pueden constituir precedentes vinculantes en materia ambiental, siempre que así se señale expresamente en el texto de la resolución y sean publicadas conforme a ley. Este poder de creación de precedentes se alinea con el inciso 2.8 del artículo quinto del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, que reconoce como fuente del procedimiento administrativo las resoluciones de tribunales administrativos que establecen criterios interpretativos de alcance general. Así, el TFA no solo resuelve casos concretos, sino que también contribuye a la interpretación uniforme del derecho ambiental.

Por otro lado, el TFA opera bajo los principios del procedimiento administrativo establecidos en el artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Destacan el principio de legalidad (inciso 1.1 del artículo cuarto del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444), que exige que sus actuaciones se ajusten a la Constitución, la ley y las facultades conferidas, y el principio de predictibilidad o confianza legítima (inciso 1.15 del artículo cuarto del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444), que obliga al tribunal a mantener coherencia con las expectativas razonables de los administrados, evitando cambios arbitrarios en la interpretación de normas. Esto refuerza la seguridad jurídica, pues el TFA debe fundamentar cualquier desviación de prácticas anteriores y garantizar que sus decisiones no vulneren la confianza generada por actuaciones administrativas previas.

Asimismo, el artículo 248.4 del del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, relativo al principio de tipicidad en la potestad sancionadora, condiciona la labor del TFA al exigir que las infracciones sancionables estén previamente tipificadas en normas con rango de ley. Así, el tribunal debe evitar interpretaciones extensivas o analógicas que amplíen indebidamente las obligaciones de los administrados, así como la duplicidad de infracciones ya tipificadas en otras normas. Esta limitación asegura que el ejercicio de la potestad sancionadora del TFA se enmarque en un régimen claro y predecible, respetando los derechos de los administrados.

Adicionalmente, el artículo 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA detalla funciones específicas del TFA, como proponer mejoras a la normativa ambiental, una atribución que permite al tribunal influir en el desarrollo de políticas públicas. Al identificar vacíos o inconsistencias en la aplicación de las normas durante sus resoluciones, el TFA puede sugerir

ajustes regulatorios a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA, que ejerce la función normativa a cargo de esta entidad, con lo cual contribuye a la evolución del marco jurídico ambiental.

Por otro lado, la autonomía funcional del TFA, establecida en el artículo 19.1 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, garantiza que sus decisiones se adopten con independencia, libre de injerencias externas. Esta autonomía es esencial para preservar la imparcialidad en la resolución de conflictos, especialmente en un ámbito tan técnico y sensible como la fiscalización ambiental.

El TFA, en el ejercicio de sus facultades como última instancia administrativa en materia ambiental, no solo aplica normas específicas del sector, sino que también debe armonizar su actuación con los principios generales establecidos en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Esta interacción entre lo especial y lo común es fundamental para comprender su rol. La Ley del Procedimiento Administrativo General, como norma transversal, exige que todos los procedimientos administrativos, incluidos los ambientales, se rijan por principios como legalidad, predictibilidad y seguridad jurídica, los cuales el TFA debe garantizar al resolver recursos de apelación. En este sentido, el TFA actúa como un guardián de la coherencia jurídica, asegurando que incluso en procedimientos especiales —como los de fiscalización ambiental— no se vulneren los derechos de los administrados ni se desvirtúen los fines preventivos y correctivos de la potestad sancionadora.

Un aspecto crítico de sus facultades radica en su capacidad para emitir precedentes vinculantes, en concordancia con artículo 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, los cuales no solo interpretan normas ambientales, sino que también deben alinearse con los principios de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En este caso, que involucra la subsanación voluntaria de infracciones —una figura contemplada en el artículo 257° del actual TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General—, el TFA debe ponderar si las particularidades del sector ambiental justifican limitar esta eximente de responsabilidad, tal como lo hacen entidades como OSINERGMIN o la SMV en sus ámbitos. Sin embargo, a diferencia de estos organismos, el OEFA no cuenta con una lista detallada de infracciones no subsanables, lo que coloca al TFA en una posición clave para definir, mediante sus resoluciones, los límites de esta figura en materia ambiental, siempre respetando el principio de tipicidad, contenido en el artículo 248.4 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y evitando que la discrecionalidad sectorial fragmente el ordenamiento jurídico.

Además, el TFA enfrenta el desafío de equilibrar la especialidad de los procedimientos ambientales con la obligatoriedad de la Ley del Procedimiento Administrativo General como norma común. Zumaeta (2021, pp. 20-21) señala que la proliferación de regímenes sancionadores especiales, con criterios divergentes sobre figuras como la subsanación voluntaria, puede generar inseguridad jurídica y percepción de arbitrariedad. En este contexto, el TFA, al emitir precedentes, tiene la facultad de unificar criterios, impidiendo que las normas sectoriales —por muy especializadas que sean— contravengan principios esenciales como la predictibilidad. Por ejemplo, si una empresa subsana voluntariamente un daño ambiental antes de iniciarse el procedimiento sancionador, el TFA debe determinar si esta acción la exime de responsabilidad, considerando tanto la normativa ambiental como la Ley del Procedimiento Administrativo General, y evitando que exclusiones no reguladas legalmente (como las que aplican otros sectores) se trasladen sin justificación a la materia ambiental.

Esta labor se vincula directamente con el principio de legalidad, que obliga al TFA a ceñirse estrictamente a las normas vigentes, sin extender analogías o crear obligaciones no previstas. Asimismo, el principio de confianza legítima exige que sus resoluciones mantengan coherencia con actuaciones anteriores, evitando cambios abruptos en la interpretación de figuras como la

subsanción, lo cual reforzaría la seguridad jurídica de los administrados. Así, Zuñiga (S.F) destaca que, aunque la Ley del Procedimiento Administrativo General no limita la subsanción voluntaria, las entidades suelen restringirla mediante reglamentos; sin embargo, el TFA, al carecer de una norma similar en el OEFA, debe basarse en la Ley del Procedimiento Administrativo General y en sus propios precedentes para evitar que la falta de claridad derive en arbitrariedades.

En ese sentido, en el caso de OEFA, se muestra una legislación acorde a la postura de Zumaeta sobre la unificación del sistema jurídico (2021, pp. 20-21). Así, no hay un reglamento específico que trate las infracciones insubsanables en materia ambiental, sino que el TFA al generar precedentes vinculantes publicados y difundido en concordancia con el artículo 19.1° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA) no solo resuelve casos concretos, sino que sienta bases para una aplicación uniforme del derecho ambiental, mitigando la fragmentación normativa advertida por Zumaeta.

No obstante, para garantizar la seguridad jurídica y asegurar la plena legalidad de las actuaciones del OEFA, considero que resulta imperativo que se detalle en el reglamento de supervisión ambiental las infracciones que, a través de su línea jurisprudencial, ha determinado como insubsanables, manteniendo como requisitos irrenunciables los elementos característicos de la subsanción voluntaria —resarcimiento efectivo, oportunidad previa al inicio del procedimiento sancionador y voluntariedad—, tal como lo establece el artículo 257 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Esta propuesta se sustenta en el principio de legalidad, que exige que las autoridades administrativas actúen dentro de los márgenes normativos vigentes, evitando interpretaciones arbitrarias o discrecionales. Al incorporar en el reglamento las infracciones no subsanables identificadas en la jurisprudencia del TFA, se cumpliría con el mandato de tipicidad.

Así, según lo señalado por Antayhua (2021, pp. 130-137), las autoridades del OEFA han mostrado criterios dispares respecto a la aplicación de la subsanción voluntaria como eximente de responsabilidad, lo que ha repercutido negativamente en la seguridad jurídica y en la protección del ambiente. En esa línea, con el fin de evitar interpretaciones contradictorias y contribuir al fortalecimiento de la certeza jurídica en materia ambiental, la autora plantea la modificación del Reglamento de Supervisión del OEFA, incorporando un listado de infracciones que no puedan ser objeto de subsanción voluntaria como eximente. Asimismo, sugiere que dicho listado contemple otras conductas que, por su naturaleza o por el riesgo significativo o daño ambiental que conllevan, no sean susceptibles de subsanción, conforme a lo establecido por la metodología aprobada para su determinación.

En conclusión, la facultad del TFA para declarar insubsanables las infracciones por exceder los LMP se sustenta legítimamente en sus funciones delimitadas por el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, y en la naturaleza de la subsanabilidad en el derecho administrativo sancionador, que exige voluntariedad, corrección previa a la notificación de cargos y reversión integral de los efectos, tal como ocurrió en el caso de Cervecería San Juan S.A., donde el vertimiento que superó en un 30 % los LMP de DBO el 11 de diciembre de 2014 consumió un perjuicio que no pudo deshacerse con las correcciones posteriores; no obstante, para fortalecer la seguridad jurídica y garantizar la plena legalidad de las actuaciones del OEFA, resulta imprescindible que el Reglamento de Supervisión detalle expresamente aquellas conductas que, según la jurisprudencia del TFA, son insubsanables, manteniendo como requisitos irrenunciables el resarcimiento efectivo, la subsanción oportuna y la voluntariedad, en concordancia con artículo 257° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General; de esta manera, se atendería el principio de legalidad—al actuar dentro de los márgenes normativos, y el mandato de tipicidad, al evitar decisiones arbitrarias; además, se resolvería la disparidad de criterios advertida, reforzando la certeza jurídica y la coherencia del régimen sancionador ambiental.

## 5.2 Problemas secundarios

**¿El incumplimiento de un LMP implica necesariamente un riesgo o daño real, incluso si el exceso fue posteriormente corregido? ¿Qué se debe entender por riesgo o daño real?**

El incumplimiento de un Límite Máximo Permisible (LMP) plantea un debate fundamental: ¿constituye automáticamente un riesgo o daño ambiental real, incluso si el exceso fue posteriormente corregido? Para abordar esta cuestión, es necesario precisar qué se entiende por "daño" y "riesgo" en el marco normativo ambiental, y ahondar en la conceptualización de lo que se entiende por medioambiente, de manera que se pueda explicar cómo se definen estos términos en base al medio que se intenta resguardar.

Atendiendo a la conceptualización ofrecida por Zevallos (2022, pp. 87-89), el medio ambiente debe entenderse como un sistema jurídico- técnico integral en el que confluyen elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico, así como factores culturales, sociales y artificiales; en tal sentido, no basta con circunscribirse a la flora, fauna o a los componentes clásicos —agua, aire y suelo—, pues su verdadera esencia radica en la interdependencia y la interacción dinámica de todos estos elementos en un espacio- tiempo determinado. En efecto, la constitucionalización del derecho a “un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida” (Art. 2, inciso 22, Constitución Política del Perú de 1993) y los precedentes jurisprudenciales del Tribunal Constitucional —que reconocen al ambiente como bien jurídico colectivo conformado por elementos bióticos y abióticos, naturales y sociales— revelan la necesidad de una definición amplia y holística que abarque tanto el patrimonio cultural como las obras derivadas de la actividad humana. Asimismo, la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611 (LGA), establece en su Artículo 2.3 que el “ambiente” comprende todos los componentes naturales o generados por la acción del hombre que, individual o asociadamente, aseguran la salud pública, la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, así como la preservación del patrimonio cultural asociado; de este modo, la noción propuesta por Zevallos refuerza la idea de que la protección ambiental no es un fin aislado, sino un deber jurídico cuya eficacia depende de la generación de una cultura ambiental capaz de garantizar un desarrollo sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Partiendo de la visión sistémica y holística del medio ambiente propuesta por Zevallos, Chinchay (2023, pp. 66-68) orienta su posición al examen de la última premisa del artículo 142 de la LGA, al considerar que el “daño ambiental” se configura como un menoscabo material del ambiente o de cualquiera de sus componentes que produce efectos adversos en dos planos temporales. En su criterio, dichas consecuencias pueden ser inmediatas —cuando el perjuicio es constatado en el momento mismo de la conducta lesiva— o bien proyectarse hacia el futuro, al derivarse de la persistencia o evolución del daño original y manifestarse con posterioridad, incluso luego de haberse dictado una resolución judicial. Para Chinchay, esta distinción resulta indispensable dado el carácter preventivo del derecho ambiental; sin embargo, advierte que la LGA carece de la noción de “riesgo de daño” y observa con preocupación que normas posteriores, como la Ley del SINEFA, incorporen criterios de “potencialidad o certeza de daño” ajenos al diseño normativo original, lo cual, a su juicio, desdibuja el estándar probatorio y obstaculiza la aplicación coherente de las medidas de prevención y reparación ambiental.

En continuidad con la aproximación de Chinchay, quien enfatiza la distinción entre los efectos negativos presentes y los proyectados en la definición de daño ambiental del artículo 142 de la Ley General del Ambiente, Guzmán (2023, pp. 47-48) aporta un elemento clave al diferenciar claramente el impacto ambiental autorizado, que él denomina daño autorizado o admitido, del

daño ambiental propiamente dicho previsto en el inciso 2 de esa misma norma. En su análisis, Guzmán explica que cuando una actividad, como la explotación minera, es autorizada mediante un estudio de impacto ambiental y produce alteraciones inevitables en la cobertura vegetal o en otros componentes del ecosistema, esos perjuicios no constituyen reproche civil o penal porque no contravienen disposición jurídica alguna, sino que quedan sujetos a obligaciones posteriores de mitigación, rehabilitación o compensación conforme al instrumento preventivo aprobado. Además, el autor señala que el derecho de daños civil tradicional sólo exige antijuricidad para imponer responsabilidad, tal como lo recoge el artículo 1971 del Código Civil peruano al eximir del deber de reparar el ejercicio regular de un derecho. Por tanto, cualquier actividad autorizada y regulada no genera responsabilidad civil, mientras que los daños no previstos en los instrumentos de gestión ambiental preventiva dan lugar al régimen ordinario de reparaciones. De este modo, Guzmán pone de relieve la singularidad del régimen de responsabilidad en materia ambiental, que exige un tratamiento diferenciado para las consecuencias derivadas de impactos admitidos y para aquellas que exceden los parámetros normativos, garantizando así un equilibrio entre el desarrollo de las actividades económicas y la salvaguarda de los bienes jurídicos ambientales.

En sintonía con la amplitud de la definición legal y doctrinal del daño ambiental, que Chinchay vincula con los perjuicios actuales y proyectados, y Guzmán diferencia entre impactos autorizados y daños no admitidos, la Resolución N.º 082- 2013- OEFA/TFA reafirma y precisa el concepto establecido en el inciso 2 del artículo 142 de la Ley N.º 28611, al señalar que cualquier menoscabo material del ambiente o de sus componentes, “tenga origen o no en la contravención a normas de protección y conservación del ambiente”, se configura como daño ambiental siempre que produzca efectos negativos, los cuales pueden ser inmediatos o solo potenciales. Así, este pronunciamiento identifica dos elementos esenciales: primero, el perjuicio debe consistir en un detrimento tangible de alguno de los factores físicos, químicos o biológicos que integran el entorno —por ejemplo, la emisión de sustancias que alteran la calidad del agua o del aire—; segundo, basta con que esos efectos —actuales o simplemente probables en grado de verosimilitud— estén vinculados causalmente a la acción u omisión perturbadora, sin que sea necesario su presencia fáctica al momento de la evaluación; así, la ley exige que las causas de estos efectos se comprueben mediante métodos científicos, pero admite que los resultados puedan manifestarse en el futuro. De esta forma, la Resolución afirma que el incumplimiento de los LMP no solo verifica el material menoscabo, sino que, al implicar la superación de los umbrales tolerables para la descarga de contaminantes, configura de modo automático daño ambiental —y, en consecuencia, infracción grave— conforme a la gradación sancionatoria prevista en la normativa sectorial, lo que denota la estructura preventiva y reparadora del régimen de responsabilidad ambiental peruano.

La Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N.º 035- 2013- OEFA- PCD, a través de su Manual Explicativo de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes en la graduación de sanciones, retoma la definición de daño ambiental establecida en el numeral 142.2 del artículo 142 de la Ley N.º 28611, señalando que éste comprende cualquier menoscabo material que sufra el ambiente o alguno de sus componentes, ya provenga de la infracción de una norma protectora o no, siempre que genere efectos negativos presentes o futuros. Asimismo, reafirma la visión integral del término “ambiente” según el numeral 2.3 del artículo 2 de la misma ley, al considerar como tales los elementos físicos, químicos y biológicos, de origen natural o humano, que de forma aislada o conjunta sostienen la vida, garantizan la salud pública, preservan los recursos naturales, salvaguardan la biodiversidad y custodian el patrimonio cultural asociado.

En cuanto a la distinción entre daño real y daño potencial, el Manual Explicativo de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de factores agravantes y atenuantes en la

graduación de sanciones, aclara que el primero consiste en perjuicios actualmente constatables y probados en la calidad de cualquier componente ambiental como resultado de actividades humanas. Para demostrar su existencia, se comparan los datos de supervisión con la línea base de los instrumentos de gestión ambiental, con los Estándares de Calidad Ambiental, con resultados de zonas no afectadas o con valores umbral internacionales avalados por organismos como la Organización Mundial de la Salud. Por su parte, el daño potencial se define como la probabilidad o contingencia de que ocurra un detrimento al ambiente o a alguno de sus componentes, siempre que exista una actividad o circunstancia capaz de provocarlo, bastando para ello su verosimilitud. De este modo, la metodología establece un marco riguroso y científico que permite cuantificar tanto los impactos ya verificados como aquellos que pudieran manifestarse en el futuro, garantizando una aplicación coherente y equitativa de las sanciones ambientales.

Por otro lado, la Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales publicada por el MINAM (2010, pp. 13) define en primer lugar el riesgo como la estimación o valoración cuantitativa de las posibles pérdidas humanas, daños a bienes materiales, afectación de la propiedad y repercusiones económicas derivadas de un evento de emergencia concreto, dentro de un periodo y área previamente determinados. Este cálculo se realiza teniendo en cuenta dos variables fundamentales: el peligro intrínseco del agente o del suceso y la vulnerabilidad de la población y los bienes expuestos. Así, cuando ese concepto se traslada al ámbito ambiental, el riesgo se entiende como la probabilidad de que se produzcan accidentes de gran magnitud relacionados con el manejo de materiales peligrosos en actividades de alto potencial dañino, cuya eventual liberación podría sobrepasar los límites de las instalaciones y causar perjuicios graves a las personas, sus bienes y al entorno natural. Dentro de este marco, el riesgo específico alude a la posibilidad de daño asociada al uso o manipulación de productos definidos por su propia naturaleza —tóxicos o radiactivos— que pueden ocasionar un perjuicio directo. Por su parte, el riesgo mayor se refiere a aquellos sucesos excepcionales en los que la magnitud de las consecuencias exige una respuesta de emergencia inmediata, pues la expulsión rápida de sustancias peligrosas o de energía de alta intensidad tiene el potencial de afectar extensas áreas y provocar efectos ambientales y sociales de gran envergadura.

De la Puente (2014, pp. 175-178) brinda una crítica a las definiciones establecidas por el OEFA. Así, señala que el derecho ambiental no identifica los efectos negativos con el mero menoscabo material pues, aunque estén estrechamente vinculados, la existencia de un detrimento físico no basta para calificar un fenómeno como daño: es necesaria la concurrencia de efectos negativos, es decir, aquellos impactos cuya magnitud y severidad resultan intolerables para la sociedad. De ello se infiere que no todo menoscabo material es jurídicamente relevante como daño, sino únicamente aquellos perjuicios que, por su intensidad, superan un umbral de tolerancia. Además, el autor aclara que la referencia a la “potencialidad” en el numeral 142.2 de la LGA apela exclusivamente a los efectos negativos y no al detrimento en sí, el cual debe ser real y verificable en el momento de su constatación. En consecuencia, el daño futuro adquiere relevancia únicamente cuando la continuidad del estado actual hace inevitable su materialización, requiriéndose certidumbre acerca del menoscabo subyacente y descartando las meras eventualidades o temores hipotéticos. De la Puente critica asimismo la práctica del OEFA, que en sus resoluciones califica el daño como “real” o “potencial”: definir como daño aquello que no ha ocurrido sino que solo es probable resulta contradictorio, ya que lo potencial, por definición, no alcanza el grado de certeza necesario para constituir un perjuicio exigible jurídicamente, y añadir el calificativo “real” a un término que en la ley ya implica realidad y verificabilidad solo contribuye a enredar el lenguaje normativo sin aportar claridad al régimen de responsabilidades.

Siguiendo la distinción entre menoscabo material y efectos negativos establecida por De la Puente, Flores (2017, pp. 363-366) puntualiza que, aunque el exceso de los LMP basta para configurar responsabilidad administrativa, la simple probabilidad de un perjuicio futuro no puede

calificarse como daño ambiental, sino que debe entenderse como riesgo, lo cual implica un abordaje preventivo distinto al de la reparación o compensación exigible frente a un daño consumado; en este sentido, las autoridades deben regular los riesgos aceptados mediante normas de calidad, de emisión y de procesos de producción, así como ejercer control para su reducción, tal como ejemplifica la Ley de Responsabilidad Medioambiental española al imponer deberes frente a la amenaza inminente de daño sin equiparar tal amenaza al daño propiamente dicho; por último, Flores valora la Resolución de Consejo Directivo N.º 045- 2013- OEFA/CD por calibrar las sanciones conforme al grado de exceso de los LMP y al perjuicio real sobre flora, fauna o salud humana, evitando así confundir riesgo potencial con daño ambiental y asegurando un régimen sancionatorio coherente con los principios de certeza y proporcionalidad en el derecho ambiental

En cuanto a la Resolución N° 443- 2018- OEFA/TFA- SMEPIM, al establecer una dicotomía entre infracciones que generan “daño potencial” e infracciones que generan “daño real”, se busca garantizar una mayor predictibilidad y uniformidad en la aplicación de sanciones por el incumplimiento de los LMP. Sin embargo, al examinar esta clasificación desde un enfoque jurídico-técnico riguroso, resulta evidente que la propuesta normativa no solo incurre en imprecisiones conceptuales, sino que también desdibuja los límites entre riesgo, daño y responsabilidad, comprometiendo los principios de legalidad, proporcionalidad y certeza jurídica. En efecto, como lo advierte Flores, aunque el exceso de los LMP configura per se responsabilidad administrativa, ello no implica que pueda considerarse automáticamente como daño ambiental, puesto que el perjuicio consumado debe diferenciarse del riesgo de daño, el cual pertenece a un régimen preventivo que exige instrumentos normativos y técnicos distintos a los aplicables para la reparación o compensación. Esta crítica cobra especial relevancia si se considera que el artículo 142.2 de la LGA define el daño ambiental como cualquier menoscabo material que produzca efectos negativos, actuales o futuros, sin que ello autorice a suponer que todo detrimento con potencial lesivo sea jurídicamente equiparable a un perjuicio consumado.

De la Puente ha señalado con precisión que la potencialidad en la norma ambiental no califica al daño en sí, sino únicamente a los efectos que este puede producir, y que, por tanto, el menoscabo debe ser real, verificable y situado dentro de un umbral de tolerancia superado. En este marco, definir como daño lo que aún no ha ocurrido, bajo la categoría de “potencial”, constituye una distorsión del lenguaje normativo que, lejos de dotar de claridad al sistema, introduce contradicciones sustantivas que afectan la coherencia y aplicabilidad del régimen sancionador. La confusión entre daño y riesgo no es menor: mientras el primero se vincula a un resultado cierto y a una responsabilidad jurídica concreta, el segundo remite a la probabilidad de un evento adverso y exige una intervención ex ante que no necesariamente debe traducirse en sanciones, sino más bien en deberes de mitigación, monitoreo y adecuación de procesos, tal como lo reconoce la Guía de Evaluación de Riesgos Ambientales del MINAM.

Así, en el presente caso y conforme a la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los LMP, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA-CD, se imputa al administrado una infracción calificada como grave, debido a que los niveles de vertimiento registrados superaron entre un 25% y un 50% los LMP establecidos en la normativa ambiental vigente. Cabe destacar que dicha superación se produjo respecto de parámetros que no han sido clasificados como de mayor riesgo ambiental por el propio marco sancionador del OEFA. Sin embargo, y de forma paradójica, la resolución impugnada justifica la imposibilidad de acceder a la eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria en la supuesta existencia de un riesgo ambiental concreto, el cual, según el razonamiento del Tribunal, convierte la infracción en instantánea y con efectos irreversibles desde el momento mismo en que se produce el incumplimiento.

Esta lógica resulta contradictoria tanto desde el punto de vista normativo como desde el análisis técnico-jurídico. Así, se vacía de contenido el propio esquema de tipificación aprobado por el OEFA, que distingue claramente entre parámetros ordinarios y parámetros de mayor riesgo ambiental precisamente para modular la gravedad de las infracciones y sus consecuencias jurídicas. El hecho de que el parámetro involucrado no se encuentre entre los que generan un riesgo elevado, de acuerdo con lo estipulado en el Anexo I de la Resolución N° 045-2013-OEFA-CD, no implica que no se haya generado un menoscabo, pero considero que sí se debería tener una legislación mucho más clara que permita definir las consecuencias de los excedente de LMP de manera concreta, y no explicarlos como meros riesgos o daños potenciales, sobre todo si no van a ser posibles de subsanar voluntariamente.

En conclusión, el incumplimiento de un LMP no implica necesariamente la existencia de un daño ambiental real, incluso si se constata un exceso temporal que luego fue corregido, pues la determinación de la existencia de daño o riesgo requiere un análisis técnico-jurídico riguroso que distinga entre el menoscabo material, los efectos negativos y su proyección en el tiempo. La revisión normativa y doctrinal revela una preocupante falta de claridad conceptual en torno a los términos “riesgo”, “daño real” y “daño potencial”, lo cual compromete la coherencia del régimen sancionador ambiental. Como se ha señalado en el análisis, el daño ambiental no puede definirse por la mera existencia de un exceso, sino por la presencia de efectos negativos cuya magnitud supere los umbrales de tolerancia social, técnica y jurídica, debiendo ser constatables, mientras que el daño potencial alude a efectos negativos que, sin haberse manifestado aún, resultan previsibles en función de una relación causal comprobada y una alta probabilidad de materialización futura. Por otro lado, el riesgo, implica únicamente la probabilidad abstracta de un evento dañino, y cuya existencia, por sí misma, no justifica la imposición de sanciones sino la adopción de medidas preventivas, como el monitoreo y la adecuación de procesos. Sin embargo, en el presente caso el TFA ha equiparado la superación de un LMP con un daño ambiental per se, incluso cuando los parámetros no corresponden a aquellos clasificados como de mayor riesgo. Esta tendencia evidencia una deficiente delimitación de los conceptos jurídicos ambientales, lo que reduce la previsibilidad del sistema y afecta los principios de legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica. En ese sentido, considero que es urgente una revisión normativa que establezca definiciones precisas y coherentes, así como criterios técnicos claros que permitan diferenciar con certeza cuándo un incumplimiento configura riesgo, cuándo se traduce en daño, y qué consecuencias jurídicas deben derivarse de cada supuesto.

**¿Existe justificación legal para permitir eximentes de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria para ciertas infracciones ambientales, o toda infracción ambiental debe considerarse insubsanable?**

En el ámbito del derecho administrativo ambiental, la discusión sobre la procedencia de eximentes de responsabilidad por subsanación voluntaria frente a infracciones ambientales sigue siendo objeto de análisis normativo y doctrinal. Gómez (2017, pp. 180-182) señala que, desde 2013, el OEFA desarrolló un mecanismo orientado a promover la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, fundamentado en el literal b) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325. Esta medida se reglamentó mediante el Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia, el cual permitía excluir del procedimiento sancionador aquellas conductas que no generaran daño o riesgo al ambiente o la salud, como ciertas omisiones informativas o fallas menores en el manejo de residuos no peligrosos. Sin embargo, este reglamento fue posteriormente derogado y actualmente se encuentra vigente el Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD, que establece un nuevo marco para la identificación y tratamiento de los hallazgos detectados en las acciones de supervisión. Este cambio normativo obliga a reevaluar los límites y condiciones bajo los cuales puede permitirse la subsanación voluntaria, especialmente en relación con la naturaleza de la infracción y su impacto potencial en

el ambiente, lo cual plantea interrogantes sobre si toda infracción debería considerarse insubsanable o si aún es jurídicamente viable contemplar un trato diferenciado frente a determinados incumplimientos.

Como se ha mencionado a lo largo del Informe, este nuevo marco normativo, establecido en el Reglamento de Supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.º 006-2019-OEFA-CD, precisa criterios técnicos y jurídicos actualizados respecto a la subsanación de incumplimientos detectados en supervisiones ambientales. Según el artículo 20 del referido reglamento, si el administrado acredita la subsanación voluntaria antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispone el archivo del expediente en ese extremo, conforme al literal f) del artículo 257 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General. No obstante, la norma advierte que, si la Autoridad de Supervisión o el supervisor ya han dispuesto una actuación relacionada con el incumplimiento, la subsanación pierde su carácter voluntario. Además, en los casos en que el incumplimiento califique como leve y la subsanación deje de ser voluntaria antes del inicio del procedimiento sancionador, la autoridad puede igualmente ordenar el archivo. Este esquema implica una diferenciación normativa entre incumplimientos leves y trascendentes: los primeros se relacionan con riesgos leves u obligaciones formales sin perjuicio, mientras que los segundos implican riesgos significativos o daños al ambiente, la salud o los ecosistemas. Esta clasificación cobra especial relevancia, ya que solo en el caso de incumplimientos leves la administración podría valorar positivamente la subsanación, lo cual introduce un criterio de razonabilidad y proporcionalidad en la respuesta estatal frente a infracciones ambientales.

La clasificación propuesta por Neyra (2020, pp. 90-91) en torno a la procedencia de la subsanación voluntaria en materia ambiental aporta un enfoque complementario al marco normativo vigente del OEFA. En su análisis, distingue tres escenarios relevantes para evaluar la viabilidad de una subsanación: en primer lugar, las infracciones relacionadas con obligaciones de emitir comunicaciones a la autoridad, como la entrega extemporánea de información, podrían admitir una subsanación formal en tanto solo generen un riesgo hipotético; sin embargo, existen supuestos que el ordenamiento jurídico ha declarado expresamente insubsanables, como la presentación tardía de instrumentos de gestión ambiental luego del inicio de actividades. En segundo lugar, se ubican las infracciones asociadas a obligaciones de hacer en el ambiente, cuya omisión puede ser corregida mediante una subsanación material, conforme a los protocolos establecidos en las estrategias de manejo ambiental, permitiendo mitigar impactos y rehabilitar ecosistemas. Finalmente, Neyra identifica un tercer grupo de infracciones —las relacionadas a obligaciones de no hacer— que por su propia naturaleza resultan insubsanables, en tanto implican la vulneración de prohibiciones expresas del ordenamiento jurídico, como realizar actividades extractivas en zonas ambientalmente protegidas. Esta categorización normativa y doctrinal exige que la administración evalúe caso por caso la viabilidad de aceptar una subsanación, reforzando el principio de razonabilidad y diferenciando entre simples omisiones administrativas y conductas que lesionan bienes jurídicos ambientales esenciales. A la luz del artículo 20 del Reglamento de Supervisión del OEFA, esta propuesta de análisis se articula con la clasificación entre incumplimientos leves y trascendentes, siendo estos últimos incompatibles con la aplicación de eximentes por subsanación voluntaria, pues comprometen de forma directa la salud, el ambiente o los ecosistemas.

No obstante, respecto al artículo 255, inciso f), del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Neyra (2018, pp. 341-342) resalta que hay una limitación normativa relevante: si bien esta disposición establece como eximente de responsabilidad administrativa la subsanación voluntaria previa a la imputación de cargos no distingue qué obligaciones son efectivamente subsanables ni cuáles deben considerarse insubsanables. Esta omisión conceptual deja un margen amplio de discrecionalidad para las autoridades administrativas y plantea desafíos al momento de aplicar criterios objetivos y consistentes. A fin

de ilustrar esta problemática, Neyra recurre al análisis del Acuerdo Plenario 2-2009/CJ-116 de la Corte Suprema, el cual, en el ámbito penal-tributario, condiciona la exoneración de responsabilidad a una doble exigencia: la espontaneidad en la subsanación, que debe producirse antes de cualquier intervención estatal, y el pago íntegro de la deuda. Esto refuerza la idea de que una verdadera subsanación debe ser íntegra, voluntaria y oportuna. De forma similar, en el ámbito regulatorio, la Resolución 056-2017-CD-OSIPTEL establece que la subsanación solo procede si se demuestra la reversión de los efectos negativos generados por la infracción, lo que implica que en casos de daño irreversible no cabe hablar de subsanación efectiva. Finalmente, Neyra sugiere que el tratamiento legal de la “oportunidad” en la subsanación podría haber sido más sofisticado y graduado, premiando con mayor fuerza la iniciativa temprana del administrado que subsana sin necesidad de intervención estatal. Sin embargo, el artículo 255 del TUO de la LPAG, restringe el beneficio eximente exclusivamente al momento posterior a la detección de la infracción, pero anterior a la imputación formal, con lo cual se desaprovecha la posibilidad de fomentar el cumplimiento anticipado de la normativa. En lugar de reforzar el principio de prevención, la norma tal como está formulada podría incentivar conductas estratégicas por parte del infractor, quien optaría por corregir su conducta solo cuando ha sido descubierto, y no antes.

Ahora, el caso de Cervecería San Juan S.A. permite ilustrar los límites jurídicos y materiales de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa ambiental. Así, aunque la cervecera argumentó haber corregido el incumplimiento antes de la imputación de cargos y presentó evidencia de cumplimiento sostenido en monitoreos posteriores, tanto la primera como la segunda instancia administrativa concluyeron que la subsanación no resultaba procedente. La razón fue que la infracción tenía naturaleza instantánea, es decir, se había consumado en el momento mismo de la toma de la muestra, momento en que ya se había producido el vertimiento con niveles contaminantes superiores a los permitidos. En ese sentido, cualquier acción posterior, por más diligente que fuera, no podía deshacer el menoscabo ya generado ni retrotraer el hecho ilícito. El TFA, al confirmar esta interpretación, afirmó además que sus consideraciones constituían precedente vinculante para casos similares, estableciendo que los excesos a los LMP que se configuran como infracciones instantáneas son insubsanables por su propia naturaleza. Esta decisión se alinea con una visión estricta de la protección ambiental, en la que la eficacia de la norma depende de su capacidad para prevenir daños antes de que ocurran, y no solo de sancionarlos o corregirlos a posteriori.

En conclusión, sí existe una justificación legal para permitir eximentes de responsabilidad administrativa por subsanación voluntaria frente a ciertas infracciones ambientales, pero esta posibilidad debe evaluarse en función de la naturaleza del incumplimiento y sus efectos. El marco normativo vigente en el Perú, particularmente el artículo 255 del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el artículo 20 del Reglamento de Supervisión del OEFA, permite la subsanación solo cuando esta es voluntaria, materialmente posible y anterior al inicio del procedimiento sancionador. No obstante, no toda infracción admite este beneficio, especialmente aquellas de carácter instantáneo que producen un menoscabo irreversible o que transgreden prohibiciones expresas del ordenamiento ambiental. En estos casos, como lo demuestra el precedente fijado en la resolución del caso San Juan, no cabe hablar de una reparación efectiva que justifique la exoneración de responsabilidad. Por tanto, si bien la subsanación voluntaria puede ser un mecanismo útil para incentivar el cumplimiento normativo y evitar la judicialización innecesaria de infracciones menores, su aplicación debe ser estrictamente regulada para no vaciar de contenido la función preventiva del derecho ambiental ni generar incentivos perversos para los infractores.

## **6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

En primer lugar, se debe considerar que el incumplimiento de un LMP no implica per se un daño ambiental real, sino que requiere un análisis técnico-jurídico riguroso para definirlo como tal. La LGA, en su artículo 142° define el daño ambiental como un menoscabo verificable que genera efectos adversos inmediatos o futuros, mientras el "riesgo" alude a la probabilidad de ocurrencia de un perjuicio. Así, diversos autores critican la práctica del OEFA de equiparar automáticamente el exceso de LMP con "daño real", pues esto desdibuja los umbrales de tolerancia y vulnera los principios de proporcionalidad y legalidad. En el caso analizado, el TFA clasificó la infracción como análoga a un riesgo o un daño real, no especificando ni siquiera el término de mejor aplicación, y pese a que el parámetro incumplido no figuraba entre los de mayor riesgo en la normativa sectorial. Esta inconsistencia evidencia la falta de criterios unificados para calificar daños y riesgos, generando inseguridad jurídica, por lo cual se recomienda una mejora normativa que precise de mejores definiciones legales para "daño real", "daño potencial" y "riesgo".

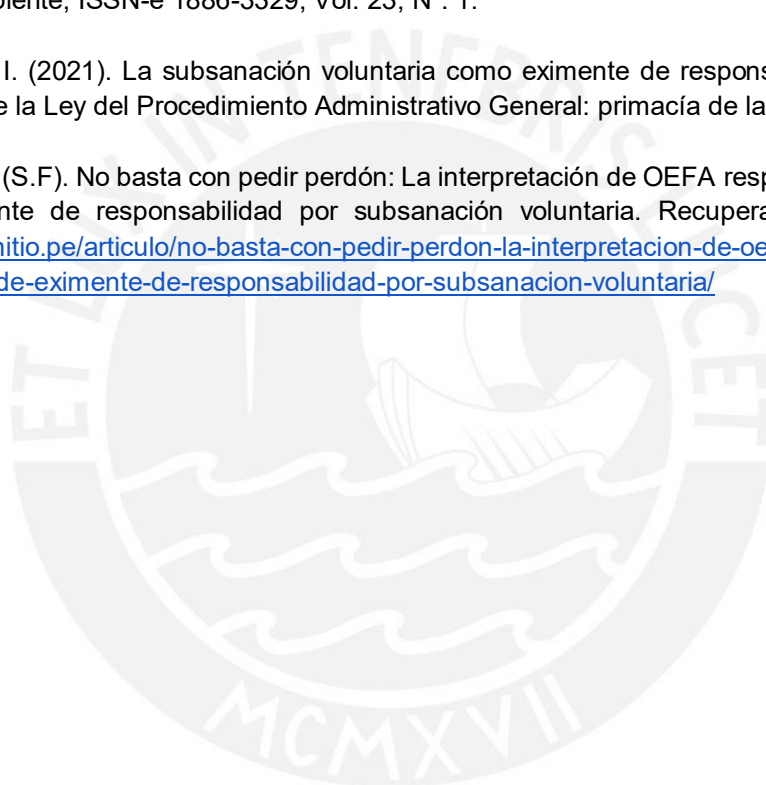
En segundo lugar, se debe resaltar que el sistema jurídico peruano sí justifica la aplicación de eximentes por subsanación voluntaria para infracciones subsanables y de bajo impacto, conforme al artículo 20° del actual Reglamento de Supervisión del OEFA. Este distingue entre incumplimientos "leves" (obligaciones formales sin daño, como omisiones documentales) y "trascendentes" (daños a salud o ecosistemas), permitiendo el archivo del expediente sólo en el primer caso si la corrección es voluntaria y previa al procedimiento sancionador. No obstante, el TUO de la LPAG, de manera general, no gradúa la subsanación según la oportunidad de la corrección, por lo cual, para optimizar este mecanismo y asegurar que su aplicación sea acorde a los principios de tipicidad y predictibilidad, se propone justamente establecer en el Reglamento del OEFA un listado taxativo de infracciones leves subsanables, de manera que el administrado tenga claro conocimiento de cuándo se puede aplicar la subsanabilidad en materia ambiental.

Finalmente, se tiene entonces que la subsanación voluntaria en procedimientos sancionadores ambientales opera como eximente de responsabilidad cuando el administrado corrige la conducta infractora antes de la notificación de cargos, conforme al artículo 257° del TUO de la LPAG y los artículos 11° y 255° de la Ley N° 29325. Sin embargo, su aplicación está condicionada por la naturaleza de la infracción y su subsanabilidad material. Según la clasificación de Baca (2011), las infracciones instantáneas, como exceder LMPs en un muestreo puntual, se consuman en el acto mismo, generando un menoscabo que imposibilita la restauración del status quo ante. Así, en el caso de Cervecería San Juan S.A., la superación de LMP de DBO configuró una infracción instantánea, donde la corrección posterior, aunque previa a la notificación, resultó ineficaz para extinguir la responsabilidad, al no revertir el riesgo ya materializado. Este criterio, respaldado por la jurisprudencia del TFA y doctrina como Neyra (2018) y Zumaeta (2021), revela que la subsanación voluntaria no es aplicable cuando se genera un perjuicio irreparable o la infracción transgrede prohibiciones esenciales. Ahora bien, para garantizar la seguridad jurídica y favorecer la claridad de la normativa frente al administrado, se recomienda nuevamente incorporar en el Reglamento de Supervisión del OEFA un listado explícito de infracciones insubsanables, fundamentado en la metodología de riesgo ambiental y alineado con el principio de tipicidad, en concordancia con el artículo 248.4° del TUO de la LPAG.

## **BIBLIOGRAFÍA:**

1. Aldana, M. (2013). La Fiscalización Ambiental en el Perú: Orígenes, Estado Actual y Perspectivas Futuras. *Derecho & Sociedad*, (41), 323-340. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12783>
2. Antayhua, B. (2021). Análisis de la regulación de la subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad administrativa, y sus efectos en el principio de seguridad jurídica y la protección al medio ambiente, respecto a las actividades de la industria manufacturera, desde los años 2017 al 2019. Trabajo de Investigación para optar el grado académico de Maestro en Derecho de la Empresa. Universidad Peruana De Ciencias Aplicadas (UPC). Recuperado a partir de <https://repositorioacademico.upc.edu.pe/handle/10757/656467>
3. Araujo, J et al. (2015). Fiscalización ambiental: Recomendaciones para un fortalecimiento integral. SPDA, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. La fiscalización ambiental en el Perú: El largo e incompleto proceso para transitar de lo sectorial a lo sistémico. Recuperado a partir de <https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2024/02/Fiscalizacion-ambiental.pdf>
4. Baca, V. (2011). La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General (En Especial, Análisis de los Supuestos de Infracciones Permanentes y Continuadas). *Derecho & Sociedad*, N°37 / pp. 263-274. Derecho PUCP
5. Chinchay, F (2023). El daño ambiental: aproximación y crítica al uso del concepto de certeza. Serie: Cuaderno para la Defensa Jurídica del Estado No. 3 Determinación conceptual, sistema de responsabilidad y reparación del daño ambiental.
6. De la Puente, L. (2014). La Noción Jurídica de Daño Ambiental y una Peculiar Argumentación del Tribunal de Fiscalización Ambiental. *Derecho & Sociedad*, (42), 169-178. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/12473>
7. Flores, K (2017). Relación entre exceso de límites máximos permisibles y la configuración del daño ambiental en el sector minero. *Revista Peruana de Energía* No. 6.
8. Herrera, D. (2024). La aplicación de la subsanación voluntaria como un eximente de responsabilidad administrativa dentro del procedimiento administrativo disciplinario regulado en la Ley N.º30057 [Tesis de maestría, Universidad Continental]. Repositorio Institucional Continental. Recuperado a partir de <https://repositorio.continental.edu.pe/handle/20.500.12394/16932>
9. Gomez, H (2017) La fiscalización ambiental del OEFA: características de un modelo de ejercicio de la potestad sancionadora que armoniza con la inversión. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC)
10. Guevara, S. (2024). Informe Jurídico sobre la Resolución N° 074-2021-OEFA/ TFA-SE. Derecho PUCP. Recuperado a partir de <https://tesis.pucp.edu.pe/bitstreams/2ce3f78c-4cce-40c1-a54a-8cff17c3eaf8/download>
11. Guzman, J. (2023) El daño ambiental: una nueva categoría jurídica de daño en el Perú: Un acercamiento conceptual para entender cómo el Perú ha diseñado la teoría de daños ambientales y su sistema de responsabilidades. Serie: Cuaderno para la Defensa Jurídica del Estado No. 3 Determinación conceptual, sistema de responsabilidad y reparación del daño ambiental.

12. Neyra, A. (2018). Las condiciones eximentes de responsabilidad administrativa en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General y su incidencia en la legislación ambiental. *Revista Derecho & Sociedad*, N° 54 (II) / pp. 79-93. Derecho PUCP
13. Neyra, A. (2020). La subsanación voluntaria en los procedimientos administrativos sancionadores iniciados por infracciones ambientales detectadas en los sectores extractivos y productivos. *Derecho & Sociedad*, 2(54), 79-93. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22435>
14. Veloso Giribaldi, N. (2019). El principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionatorio. *Revista De Derecho*, 18(36), 69–84.
15. Zevallos, J. (2022) Análisis del daño ambiental en la legislación peruana: Reflexiones a 17 años de vigencia de la Ley General del Ambiente - 28611. M+A, revista electrónica de medioambiente, ISSN-e 1886-3329, Vol. 23, N°. 1.
16. Zumaeta, I. (2021). La subsanación voluntaria como eximente de responsabilidad bajo el amparo de la Ley del Procedimiento Administrativo General: primacía de la ley.
17. Zuñiga, N (S.F). No basta con pedir perdón: La interpretación de OEFA respecto a la causal de eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria. Recuperado a partir de <https://agnitio.pe/articulo/no-basta-con-pedir-perdon-la-interpretacion-de-oeфа-respecto-a-la-causal-de-eximente-de-responsabilidad-por-subsanacion-voluntaria/>





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

**RESOLUCIÓN N° 443-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1412-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CERVECERÍA SAN JUAN S.A.  
SECTOR : INDUSTRIA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2480-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Aprobar un precedente administrativo de observancia obligatoria, de conformidad con el numeral 10.2 del artículo 10° de la Ley N° 29325, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 y el literal b) del artículo 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, contenidos en los considerandos 49, 51 y 52 de la presente resolución referido al criterio del carácter subsanable del incumplimiento relacionado a los LMP y la solicitud de los administrados de la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.*

Lima, 14 de diciembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Cervecería San Juan S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **San Juan**) es titular de la planta industrial ubicada en el kilómetro 13 de la carretera Federico Basadre, en el distrito de Yarinacocha, provincia de Coronel Portillo y departamento de Ucayali (en lo sucesivo, **Planta Pucallpa**).
2. El 17 de junio de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a la Planta Pucallpa (**Supervisión Regular**), durante la cual detectó presuntos incumplimientos a las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de San Juan.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20128915711.

3. Los resultados de dicha supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa N° 0086-2015<sup>2</sup> del 17 de junio de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión**), en el Informe de Supervisión Directa N° 365-2016-OEFA/DS-IND<sup>3</sup> del 25 de mayo de 2016 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 1432-2016-OEFA/DS<sup>4</sup> del 30 de junio de 2016.
4. Sobre la base de los documentos referidos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 220-2018-OEFA/DFAI/SFAP<sup>5</sup> del 16 de marzo de 2018 la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra San Juan.
5. Luego de evaluar los descargos formulados por el administrado<sup>6</sup>, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 444-2018-OEFA/DFAI/SFAP<sup>7</sup> del 31 de julio de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual San Juan presentó sus descargos con fecha 18 de setiembre de 2018<sup>8</sup>.
6. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 2480-2018-OEFA/DFAI<sup>9</sup> del 23 de octubre de 2018, la DFAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de San Juan<sup>10</sup>, de acuerdo con el siguiente detalle:

<sup>2</sup> Páginas 66 al 71 del disco compacto que obra en folio 8.

<sup>3</sup> Contenido en el disco compacto que obra en folio 8.

<sup>4</sup> Folios 1 al 8.

<sup>5</sup> Folios 9 al 11. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 20 de marzo de 2018 (folio 12).

<sup>6</sup> Presentados mediante escritos con registro N° 35401 del 19 de abril de 2018 (folios 14 al 50) y N° 38119 del 25 de abril de 2018 (folios 52 al 54).

Cabe agregar que mediante la Carta N° 193-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 13 de julio de 2018 (folio 55), la SFAP solicitó al administrado presente la documentación que acredite la solicitud de aprobación de su instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente, a la que el administrado dio respuesta mediante escrito con registro N° 60835 del 18 de julio de 2018 (folios 57 al 65).

<sup>7</sup> Folios 71 al 81. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de agosto de 2018, mediante Carta N° 2627-2018-OEFA/DFAI (folio 82).

<sup>8</sup> Presentados mediante escrito con registro N° 77074 del 18 de setiembre de 2018 (folios 84 al 122).

<sup>9</sup> Folios 130 al 135. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 29 de octubre de 2018 (folio 136).

<sup>10</sup> 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 periodo, 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

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Conducta Infractora	Normas Sustantivas	Normas Tipificadoras
El efluente generado por el administrado en su proceso industrial excedió los Límites Máximos Permisibles (en adelante, LMP) para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO <sub>5</sub> ) en 30%, conforme a los resultados de la muestra tomada con fecha 11 de diciembre de 2014 en la estación de control E-01 de su Planta de Tratamiento de Aguas Residuales; incumpliendo lo establecido en el Decreto	Artículo 3º y numeral 2 del artículo 6º del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI <sup>11</sup> (en adelante, <b>Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI</b> ); y artículo 4º de los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel, aprobados mediante Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE <sup>12</sup> (en adelante,	Límite Máximo Permisible (LMP) previsto para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA-CD <sup>13</sup> (en adelante,

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

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

<sup>11</sup> **Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, que aprueba el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 01 de octubre de 1997.

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

**Patrones Ambientales.-** Son las normas, directrices, prácticas, procesos e instrumentos, definidos por la Autoridad Competente con el fin de promover políticas de prevención, reciclaje y reutilización y control de la contaminación en el sector de la industria manufacturera. Los Patrones Ambientales incluyen los Límites Máximos Permisibles de emisión. (...)

**Artículo 6.-** Obligaciones del Titular.- Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales: (...)

- Evitar e impedir que, como resultado de las emisiones, vertimientos descarga y disposición de desechos, no se cumpla con los patrones ambientales, adoptándose para tal efecto las medidas de control de la contaminación que correspondan.

<sup>12</sup> **Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 04 de octubre de 2002.

**Artículo 4°.-** Límites Máximos Permisibles para Actividades en Curso o que se inician

Los Límites Máximos Permisibles aprobados son de cumplimiento obligatorio e inmediato para el caso de las actividades o instalaciones industriales manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel que se inicien a partir de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.

Tratándose de actividades en curso a la fecha de vigencia de la presente norma, los Límites Máximos Permisibles deberán ser cumplidos en un plazo no mayor de cinco (5) años, que excepcionalmente podrá ser extendido por un plazo adicional no mayor de dos (2) años, en los casos en los cuales los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental prioricen acciones destinadas a promover métodos de prevención de la contaminación y respondan a los objetivos de protección ambiental contenidos en las Guías de Manejo Ambiental. El Ministerio de la Producción determinará en forma particular, los plazos que corresponde a cada titular de la actividad manufacturera, al momento de la aprobación del respectivo Diagnóstico Ambiental Preliminar o Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, según corresponda.

<sup>13</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA-CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al incumplimiento de los Límites Máximos Permisibles (LMP) previstos para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 13 de noviembre de 2013.

**Artículo 4°.- Infracciones administrativas graves**

Conducta Infractora	Normas Sustantivas	Normas Tipificadoras
Supremo N° 003-2002-PRODUCE.	Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE).	Resolución de Consejo Directivo N° 045- 2013-OEFA-CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 220-2018-OEFA/DFAI/SFAP  
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

7. La Resolución Directoral N° 2480-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos<sup>14</sup>:

- (i) La primera instancia señaló que, conforme a lo detectado en la Supervisión Regular, San Juan superó los LMP establecidos para actividades en curso y derivadas de aguas superficiales de la actividad cervecera, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Supremo N° 0003-2002-PRODUCE. Dicho hallazgo se sustentó en el Informe de Ensayo N° J-00163817, correspondiente al Informe de Monitoreo 2014-II presentado por el administrado, en el cual se advierte que el administrado excedió en 30% los LMP establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>).
- (ii) Con relación a que San Juan habría subsanado la conducta imputada antes del inicio del presente procedimiento, conforme dan cuenta los resultados de los monitoreos ambientales de los periodos 2016, 2017 y 2018-I, en los que se advierte que el parámetro analizado no supera el LMP establecido en el Decreto Supremo N° 0003-2002-PRODUCE, por lo que solicita la aplicación del literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**); al respecto, la primera instancia indicó que, en efecto, de la revisión de los Informes de Monitoreo presentados por el administrado con posterioridad a la Supervisión Regular, se advierte que San Juan no excede los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 0003-2002-PRODUCE para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>).

4.1 Constituyen infracciones administrativas graves: (...)

- d) Excederse en más del 25% y hasta en 50% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental. Esta infracción será sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADOS AL INCUMPLIMIENTO DE LOS LÍMITES MÁXIMOS PERMISIBLES			
INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN	SANCIÓN MONETARIA
5	Excederse en más del 25% y hasta en 50% por encima de los límites máximos permisibles establecidos en la normativa aplicable, respecto de parámetros que no califican como de mayor riesgo ambiental.	Artículo 117° de la Ley General del Ambiente y Artículo 17° de la Ley del SINEFA.	GRAVE  De 20 a 2 000 UIT

<sup>14</sup> Cabe señalar que mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 2480-2018-OEFA/DFAI, la primera instancia resolvió que en el presente caso no correspondía el dictado de medida correctiva alguna, al haber verificado el cese de los efectos de la conducta infractora realizada por San Juan.

- (iii) No obstante lo anterior, la DFAI agregó que, de conformidad con lo señalado por el TFA del OEFA en la Resolución N° 031-2017-OEFA/TFA-SMEPIM, las acciones adoptadas por el administrado con posterioridad a la comisión de la infracción, a efectos de no exceder los LMP establecidos, no revierten la conducta infractora, toda vez que, por su naturaleza, esta no es subsanable. Por tanto, en el presente caso, no resulta aplicable lo previsto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y el Reglamento de Supervisión del OEFA modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA-CD, a efectos de eximir de responsabilidad administrativa a San Juan.
- (iv) Por otro lado, en cuanto a que la conducta bajo análisis no se encontraría dentro de los supuestos establecidos en la Ley N° 30230, toda vez que las actividades desarrolladas por San Juan cuentan con certificación ambiental; la primera instancia señaló que, en efecto, conforme se precisa en el acápite II de la resolución apelada, la vía procedimental del presente procedimiento administrativo sancionador es la excepcional.
- (v) En ese sentido, la autoridad decisora concluyó que correspondía declarar la responsabilidad administrativa de San Juan en este extremo del presente procedimiento administrativo sancionador.

8. El 20 de noviembre de 2018, San Juan interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2480-2018-OEFA/DFAI<sup>15</sup>, argumentando que el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador es ilegal, en la medida que, conforme señaló en sus descargos, subsanó su conducta antes del inicio de la imputación de cargos y viene cumpliendo con los LMP establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) –al respecto, adjunta el monitoreo ambiental correspondiente al primer semestre del año 2018–, por lo que, de acuerdo a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, solicita el archivo del procedimiento.

## 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**)<sup>16</sup>, se crea el OEFA.

<sup>15</sup> Presentado mediante escrito con registro N° 94222 del 20 de noviembre de 2018 (Folios 138 al 154).

<sup>16</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011<sup>17</sup> (**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 OEFA<sup>18</sup>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>19</sup> 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° 001-2013-OEFA/CD<sup>20</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro

<sup>17</sup> LEY N° 29325, 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.

<sup>18</sup> 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.

<sup>19</sup> 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.

<sup>20</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de enero de 2013.

**Artículo 1°.-** Determinar que a partir del 14 de enero de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cerveza de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción – PRODUCE.

Cerveza de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción, desde el 14 de enero de 2013.

13. El artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>21</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>22</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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)<sup>23</sup>.
15. En esa misma línea, en la LGA<sup>24</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> 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.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>24</sup> 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.

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 ambiente<sup>25</sup>.
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 fundamental<sup>26</sup> 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 preserve<sup>27</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>28</sup>.
19. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>29</sup>: (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 armónica<sup>30</sup>; y, (ii) el derecho

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>26</sup> **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.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>30</sup> 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:

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 referida<sup>31</sup>.

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 inciertos<sup>32</sup>.
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 15 días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, por lo que es admitido a trámite.

---

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.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

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

## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si se configuró la causal eximente de responsabilidad administrativa contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General con relación a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, a efectos de eximir a San Juan de responsabilidad administrativa.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### Respecto al alcance de la obligación de cumplir con los LMP

25. De manera previa al análisis de los descargos del administrado, este tribunal considera necesario exponer el marco legal que encierra la obligación de cumplir con los LMP.
26. Al respecto, cabe señalar que los LMP son instrumentos de gestión ambiental de tipo control, que fijan la concentración máxima (valores límite) de los parámetros contenidos en las emisiones y efluentes<sup>33</sup> que pueden —legalmente— ser descargados o emitidos a los cuerpos receptores (agua, aire y suelo).
27. Estos han sido adoptados por el Estado como instrumentos de gestión ambiental para controlar la concentración de las sustancias contenidas en las emisiones y efluentes que son descargadas o emitidas al agua, aire o suelo, a fin de preservar la salud de las personas y el ambiente.
28. Siendo ello así, los administrados deben cumplir con los LMP, toda vez que se encuentran regulados normativamente, con el propósito de evitar la generación de efectos negativos a dichos bienes jurídicos protegidos, es decir, causar daño a la salud de las personas y al ambiente.
29. En efecto, en el numeral 32.1<sup>34</sup> del artículo 32 de la Ley N° 28611 se establece que el LMP es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o

<sup>33</sup> El término *efluente* puede ser entendido como la descarga líquida de materiales de desecho en el ambiente, la cual puede ser tratada o sin tratar; mientras que *emisión* es todo fluido gaseoso, puro o con sustancias en suspensión, así como toda forma de energía radioactiva o electromagnética (sonido), que emanen como residuos o producto de la actividad humana.

Ver: FOY VALENCIA, Pierre y Walter VALDEZ MUÑOZ. *Glosario Jurídico Ambiental Peruano*. Lima: Editorial Academia de la Magistratura, 2012.

Consulta: 10 de diciembre de 2018

Disponible en:

<http://ojs.legatus.org.pe/revistas/revista/revista-ambiental/revista-juridico-ambiental-2012-14/>

<sup>34</sup> LGA

**Artículo 32.- Del Limite Máximo Permisible (...)**

32.1 El Limite Máximo Permisible - LMP, es la medida de la concentración o grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente. Su determinación corresponde al Ministerio del Ambiente. Su cumplimiento es exigible legalmente por el Ministerio del Ambiente y los organismos que conforman el Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Los criterios para la determinación de la supervisión y sanción serán establecidos por dicho Ministerio.

parámetros físicos, químicos y biológicos que caracterizan a un efluente o una emisión, que al ser excedida causa o puede causar daños a la salud, al bienestar humano y al ambiente.

30. Ahora bien, en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE se señala que los LMP son de obligatorio cumplimiento en el caso de las actividades o instalaciones industriales, manufactureras de cemento, cerveza, curtiembre y papel.
31. En ese sentido, es necesario precisar que los efluentes son todos aquellos residuos líquidos generados como producto de una actividad. Así, pueden contener: (i) aguas residuales industriales, (ii) aguas residuales domésticas; o, (iii) la combinación de ambas clases de aguas residuales.
32. Por ello, debido a la toxicidad de los efluentes de las actividades industriales y al riesgo para la salud de las personas y para el ambiente que conllevaría su descarga en cuerpos receptores, el ordenamiento jurídico establece la necesidad de que dichos efluentes sean tratados para cumplir con los LMP.
33. En vista de ello, el Decreto Supremo N° 0003-2002-PRODUCE aprobó los LMP para las actividades de cerveza, papel, cemento y curtiembre, diferenciando los LMP de efluentes para alcantarillado de los LMP de efluentes para aguas superficiales. En ambos casos, el titular de la actividad debe cumplir con tales LMP antes de que sus efluentes sean descargados, sea a la red de alcantarillado o los cuerpos receptores.

Sobre los hechos detectados en la supervisión regular 2016

34. Dicho esto, debe precisarse que, durante la Supervisión Regular, se requirió a San Juan que presente el último Informe de Monitoreo Ambiental realizado, a partir del cual la DS verificó el incumplimiento de los LMP establecidos en el referido decreto. Dicho hallazgo se sustentó en el Informe de Ensayo N° J-00163817<sup>35</sup>, correspondiente al Informe de Monitoreo 2014-II, del cual se advierte que San Juan excedió en 30% los LMP establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>), conforme se muestra a continuación:

Análisis	Fecha de Fin de Análisis	Resultado
N.D. Significa No Detectable al nivel de cuantificación interestá en el parámetro ( )		
Químicos		
Asesorio y Grases en Agua: EPA Method 1564 A-1998	2014-12-17	
Asesorio y Grases (SL)		(ND-ii)
DBO <sub>5</sub> en Agua: EPA Method 405.1: Revised March 1983	2014-12-17	35
DBO <sub>5</sub>		35
DQO en Agua: EPA Method 810.1: Revised March 1983	2014-12-18	
DQO		117
Sulfuro en Agua: SMET/WW Part 4500-S	2014-12-18	

Fuente: Informe de Ensayo N° J-00163817

<sup>35</sup> Página 94 del Informe de Supervisión Directa N° 365-2016-OEFA/DS-IND contenido en folio 8.

35. Basada en dicho elemento, mediante la Resolución Subdirectorial N° 220-2018-OEFA/DFAI/SFAP, la SFAP resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra San Juan por el presunto incumplimiento del artículo 3° y numeral 2 del artículo 6° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, y del artículo 4° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE; lo que configuraría la infracción prevista en el Literal d) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA-CD.
36. A partir de los medios probatorios existentes, la DFAI declaró responsable a San Juan, en la medida en que el efluente generado en su proceso industrial excedió los LMP establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) en 30%, conforme a los resultados de la muestra tomada con fecha 11 de diciembre de 2014 en la estación de control E-01 de su Planta de Tratamiento de Aguas Residuales, incumpliendo lo establecido en el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, razón por la cual se configuró la infracción prevista en el Literal d) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA.

Respecto a los argumentos del administrado

37. Ahora bien, en su escrito de apelación, San Juan señaló que el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador es ilegal, en la medida que, conforme indicó en sus descargos, subsanó su conducta antes del inicio de la imputación de cargos y viene cumpliendo con los LMP establecidos para el parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) –al respecto, adjunta el monitoreo ambiental correspondiente al primer semestre del año 2018–, por lo que, de acuerdo a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, solicita el archivo del procedimiento.
38. Previo al análisis de los descargos del administrado, este tribunal considera necesario en realizar algunas precisiones respecto a la tipificación de los LMP según el ámbito de aplicación del OEFA.
39. Sobre el particular, cabe señalar que de acuerdo con lo previsto en el literal a)<sup>36</sup> del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley del SINEFA, la función normativa del

<sup>36</sup> LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

**Artículo 11.- Funciones generales (...)**

11.2 El OEFA, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), ejerce las siguientes funciones:

- a) **Función normativa:** comprende la facultad de dictar, en el ámbito y en materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (SINEFA), y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo; así como aquellas necesarias para el ejercicio de la función de supervisión de entidades de fiscalización ambiental, las que son de obligatorio cumplimiento para dichas entidades en los tres niveles de gobierno.

En ejercicio de la función normativa, el OEFA es competente, entre otros, para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondientes, así como los criterios de graduación de estas y los alcances de las medidas preventivas, cautelares y correctivas a ser emitidas por las instancias competentes respectivas.

OEFA comprende la facultad de tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente, así como los criterios de graduación de estas.

40. En esa línea, cabe señalar que en artículo 17<sup>o</sup><sup>37</sup> de la Ley del SINEFA se señala que el OEFA tipificará las conductas y aprobará la respectiva escala de sanciones mediante Resolución de Consejo Directivo, por lo que, cabe resaltar que dicha norma específica que la tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA).
41. En ese sentido, cabe señalar que mediante Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, se aprobó la tipificación de las infracciones administrativas relacionadas con el incumplimiento de LMP previsto para las actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA<sup>38</sup>.
42. Ello con la finalidad de garantizar una mayor predictibilidad y uniformizar las conductas genéricas para sancionar el incumplimiento de los LMP. En esa línea, es menester precisar que en dicha norma se establece dos categorías de

37

**LEY N° 29325.**

**Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora**

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
- b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

Las acciones que ejerza el OEFA, conforme a lo señalado en el presente artículo, se realizan sin perjuicio de las competencias que corresponden a los gobiernos regionales y demás Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), así como al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin) y a otras entidades sectoriales, conforme a sus competencias.

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente a propuesta del OEFA, se establecen disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ejerce la potestad sancionadora respecto de las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA.

38

Cabe resaltar que, conforme con el artículo 1° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas al cumplimiento de los Límites Máximos Permisibles previsto para actividades económicas bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 045-2013-OEFA/CD, el objeto de la mencionada norma es tipificar las infracciones administrativas y establecer la escala de sanciones relacionadas con el incumplimiento de los LMP previstos para las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.

incumplimientos: a) infracciones que generen daño potencial<sup>39</sup> y b) infracciones que general un daño real<sup>40</sup>, diferenciándolas en su grado de lesividad al bien jurídico.

43. Entonces, tenemos que el incumplimiento de los LMP podrá generar un riesgo o un daño real a la flora, fauna, salud y vida humana, siendo obligación de los administrados adoptar las medidas necesarias a fin de cumplir en todo momento con los LMP.
44. Dicho esto, corresponde delimitar el marco normativo dentro del cual se erige la subsanación voluntaria en el procedimiento administrativo sancionador y los criterios sentados por esta sala al respecto.
45. Sobre el particular, se tiene que, conforme al literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
46. En ese sentido, y conforme ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>41</sup>, para la configuración de la mencionada eximente de responsabilidad administrativa, han de concurrir las siguientes condiciones:
  - i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador; esto es, antes de la notificación de la imputación de los cargos.
  - ii) Se produzca de manera voluntaria, sin que medie requerimiento por parte de la autoridad competente.
  - iii) La subsanación de la conducta infractora<sup>42</sup>.
47. De conformidad con lo establecido en el considerando previo de la presente resolución, antes de evaluar la concurrencia de los requisitos establecidos para la configuración de la alegada eximente de responsabilidad en la conducta llevada a cabo por San Juan, corresponde a esta sala especializada determinar, en primer lugar, si el incumplimiento detectado en el presente caso tiene carácter

<sup>39</sup> Según la exposición de motivos para determinar el grado de afectación se tomará en cuenta dos criterios i) el porcentaje de excedencia de los LMP y ii) la naturaleza del parámetro involucrado.

<sup>40</sup> Según la exposición de motivos para determinar el grado de afectación se tomará en cuenta dos criterios i) el bien jurídico lesionado (flora, fauna, salud y vida humana) y ii) el título habilitante.

<sup>41</sup> Ver las Resoluciones N° 107-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de mayo de 2018, 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018, 063-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 15 de marzo del 2018, entre otras.

<sup>42</sup> Con relación a la subsanación voluntaria, la *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*, publicada por el Ministerio de Justicia (Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante la Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, 7 de junio de 2017, p. 47) sostiene que:

(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)

subsancionable, para lo cual resulta pertinente evidenciar la naturaleza de la infracción materia de análisis.

48. Con relación a este punto, debe señalarse que la doctrina administrativa ha encontrado preciso distinguir las distintas clases de infracciones, debido a que de su clasificación se derivan una serie de consecuencias jurídicas<sup>43</sup>. Así, en el marco de la determinación del cómputo del plazo prescriptorio de la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones, por ejemplo, el numeral 250.2 del artículo 250° del TUE de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>44</sup> recoge cuatro tipos de infracciones: i) las instantáneas; ii) las instantáneas de efectos permanentes -llamadas también *infracciones de estado* por parte de la doctrina-; iii) las continuadas; y, iv) las permanentes<sup>45</sup>.
49. A partir de la distinción establecida por la normativa indicada, es posible concluir que la conducta infractora referida a exceder los LMP establecidos respecto de un parámetro determinado tiene naturaleza instantánea, toda vez que dicha situación antijurídica se configura en un solo momento -esto es el momento de efectuar el monitoreo correspondiente-, por lo que las acciones posteriores que adopten los

<sup>43</sup> BACA ONETO, Víctor Sebastián. *La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Revista Derecho & Sociedad, Edición N° 37, 2011, pp. 263 – 274.

<sup>44</sup> TUE de la Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo 250.- (...)

250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

<sup>45</sup> DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción*. Disponible en:  
<[http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf)>  
f> Consulta: 10 de diciembre de 2018.

De Palma del Teso establece las siguientes definiciones respecto a las infracciones referidas:

- Infracciones instantáneas: (...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. (...).
- Infracciones de estado: (...) se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también genera un estado jurídico duradero - como las permanentes- pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. (...).
- Infracciones continuadas: La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.
- Infracciones permanentes: (...) se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consume la infracción. (...)

administrados destinadas a reflejar que los parámetros se encuentren dentro de los límites establecidos no acreditan la subsanación de la conducta.

50. A mayor entendimiento, cabe señalar que la doctrina ha señalado que las infracciones instantáneas son aquellas que:

(...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera<sup>46</sup> (...).

(...) En las infracciones instantáneas la ilegalidad se comete a través de una actividad momentánea por lo que se consume el ilícito sin que ello suponga la creación de una situación duradera posterior. Piénsese en la desatención de una señal ordenadora de tráfico<sup>47</sup> (...).

(Subrayado agregado)

51. En tal sentido, como lo ha señalado este colegiado en reiterados pronunciamientos<sup>48</sup>, el monitoreo de una emisión en un momento determinado refleja las características singulares de aquella en ese instante. Por ello, pese a que con posterioridad a la comisión de la infracción el titular realice acciones destinadas a que los parámetros se encuentren dentro de los límites establecidos, ello no significa que dichas acciones puedan ser consideradas como una subsanación de la conducta infractora.
52. Así, el TFA<sup>49</sup> ha desarrollado en diversos pronunciamientos que se debe tener en cuenta que la sola verificación del exceso de los LMP en un punto de control de la emisión monitoreada, respecto a un parámetro y en un momento determinado, es suficiente para que se configure la infracción referida a exceder los LMP, de manera que dicha conducta no puede ser subsanada con acciones posteriores.
53. Debido a ello, esta sala considera que la conducta infractora referida al exceso de los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 0003-2002-PRODUCE respecto al parámetro Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO<sub>5</sub>) -por su naturaleza- no resulta subsanable.
54. En consecuencia, esta sala es de la opinión que ningún medio probatorio que pudiera presentar el administrado –incluyendo los señalados en sus descargos a lo largo del presente procedimiento y su apelación– podrá demostrar la subsanación de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, a efectos de que se exima de responsabilidad a San Juan por exceder

<sup>46</sup> *Ídem*

<sup>47</sup> Nieto Alejandro "Derecho Administrativo Sancionador", 5ª Edición. Tecnos. Madrid. 2012, pág. 544.

<sup>48</sup> Ver las Resoluciones N° 032-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de febrero de 2018, 020-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de junio de 2017, 004-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de abril de 2017, 014-2017-OEFA/TFA-SME del 19 de enero de 2017, 046-2017-OEFA/TFA-SME del 14 de marzo de 2017, entre otras.

<sup>49</sup> Ver las Resoluciones N° 016-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 1 de febrero de 2018, N° 015-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de enero de 2018, N° 020-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de junio de 2017, N° 005-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de abril de 2017 y N° 004-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 25 de abril de 2017.

los LMP establecidos en el Decreto Supremo N° 0003-2002-PRODUCE, en el marco de lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

55. Por consiguiente, para este tribunal, no es posible la configuración del supuesto de eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por las razones expuestas en los considerandos precedentes.

## VII. JUSTIFICACIÓN PARA EXPEDIR UN PRECEDENTE ADMINISTRATIVO DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA

56. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 10.2<sup>50</sup> del artículo 10° de la Ley N° 29325, concordante con el numeral 1<sup>51</sup> del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General y en el literal b)<sup>52</sup> del artículo 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene la facultad de aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

57. En tal sentido, atendiendo a que en diversos procedimientos administrativos sancionadores referidos al carácter subsanable del incumplimiento relacionado a los LMP y la solicitud de los administrados de la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>53</sup>, esta Sala considera relevante que el criterio contenido en los considerandos 49, 51 y 52 de la presente resolución sean declarados precedente administrativo de observancia

<sup>50</sup> **Ley 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

**Artículo 10.- Órganos Resolutivos (...)**

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el 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.

<sup>51</sup> **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**

**Artículo VI.- Precedentes administrativos**

1. Los actos administrativos que al resolver casos particulares interpreten de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación, constituirán precedentes administrativos de observancia obligatoria por la entidad, mientras dicha interpretación no sea modificada. Dichos actos serán publicados conforme a las reglas establecidas en la presente norma.

<sup>52</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

**Artículo 19.- Funciones de la Sala Plena**

Son funciones de la Sala Plena del Tribunal de Fiscalización Ambiental: (...)

b) Aprobar, modificar o dejar sin efecto los precedentes de observancia obligatoria.

<sup>53</sup> Cabe señalar que, durante los años 2017 y 2018 el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA resolvió treinta y cuatro (34) procedimientos administrativos sancionadores donde los administrados solicitaron la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General con relación al cumplimiento de los LMP.

obligatoria, permitiendo así que las controversias derivadas de los procedimientos administrativos sancionadores en el ámbito de fiscalización ambiental en todos los sectores económicos bajo la competencia del OEFA sean resueltas conforme a aquel, y siendo su aplicación obligatoria por parte de la entidad.

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.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 2480-2018-OEFA/DFAI del 23 de octubre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Cervecería San Juan S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- DECLARAR** que de acuerdo con el numeral 10.2 del artículo 10° de la Ley N° 29325, concordante con el numeral 1 del artículo VI del título preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General - Ley N° 27444 y el literal b) del artículo 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, los considerandos 49, 51 y 52 de la presente resolución constituyen precedente administrativo de observancia obligatoria referido al carácter subsanable del incumplimiento relacionado a los LMP y la solicitud de los administrados de la aplicación de la eximente de responsabilidad administrativa recogida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

**TERCERO.-** Notificar la presente resolución a Cervecería San Juan S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente

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



**CARLA LORENA PEGORARI 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