



EXPEDIENTE N° : 360-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
 ADMINISTRADO : CURTIDURÍA EL PORVENIR S.A.<sup>1</sup>  
 UNIDAD PRODUCTIVA : PLANTA INDUSTRIAL  
 UBICACIÓN : DISTRITO EL PORVENIR, PROVINCIA DE  
 TRUJILLO, DEPARTAMENTO DE LA LIBERTAD  
 SECTOR : INDUSTRIA  
 RUBRO : CURTIEMBRE  
 MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL  
 MULTA  
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Lima, 28 de abril del 2017

**VISTOS:** El Informe Técnico Acusatorio N° 0382-2014-OEFA/DS del 31 de diciembre del 2013, la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo del 2016, la Resolución N° 036-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 21 de setiembre del 2016, el Informe Final de Instrucción N° 1560-2016-OEFA/DFSAI/SDI; y,

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo del 2016<sup>2</sup> y notificada el 15 de abril del 2016<sup>3</sup>, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, Dirección de Fiscalización) declaró la responsabilidad administrativa de Curtiduría El Porvenir S.A. (en adelante, Curtiduría El Porvenir), al haberse acreditado que realizó actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental.
2. El 4 de mayo del 2016, Curtiduría El Porvenir interpuso recurso de apelación contra lo resuelto por la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI<sup>4</sup>; el cual fue concedido mediante Resolución Directoral N° 689-2016-OEFA/DFSAI del 18 de mayo del 2016<sup>5</sup>.
3. Mediante Resolución N° 036-2016-OEFA/TFA-SEPIM del 21 de setiembre del 2016<sup>6</sup>, notificada el 21 de setiembre del 2016<sup>7</sup> el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA) resolvió el recurso de apelación presentado por Curtiduría El Porvenir, y dispuso, entre otras cosas, lo siguiente:

"(...)

**TERCERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo del 2016, en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiduría El Porvenir S.A. una sanción por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; en consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes."

<sup>1</sup> Empresa con Registro Único de Contribuyente N° 20480943920.

<sup>2</sup> Folios 125 al 141 del Expediente.

<sup>3</sup> Folio 142 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios 144 al 162 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 173 y 174 del Expediente.

<sup>6</sup> Folios 198 al 218 del Expediente.

<sup>7</sup> Folios 233 y 234 del Expediente.





(...)"

(Negrilla agregada).

4. El 3 de enero del 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI notificó al administrado, el Informe Final de Instrucción N° 1560-2016-OEFA/DFSAI/SDI<sup>8</sup>.
5. En atención a ello, el 10 de enero del 2017, Curtiduría El Porvenir remitió sus descargos al mencionado informe<sup>9</sup>, mediante el cual reiteró los alegatos vertidos en su escrito de descargos a las Resoluciones Subdirectorales N° 522 y 598-2015-OEFA/DFSAI/SDI, los cuales fueron absueltos en la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI, así como también, agregó alegatos referidos a la imposición de sanción.

## II. ANÁLISIS

6. En la Resolución N° 036-2016-OEFA/TFA-SEPIM, el TFA consideró que la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI vulneró el principio de debida motivación en el extremo que declaró que no correspondía imponer a Curtiduría El Porvenir una sanción por la comisión de la infracción prevista en el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas<sup>10</sup>, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (en adelante, la Tipificación de Infracciones vinculadas al incumplimiento de IGA).
7. Con respecto a ello, el TFA manifestó que la Dirección de Fiscalización no realizó una adecuada aplicación del principio de razonabilidad al disponer que no correspondía aplicar una sanción a Papelera Nacional, en tanto que no existe sustento normativo para tal efecto.
8. Conforme a lo dispuesto en la Resolución N° 031-2016-OEFA/TFA-SEPIM, se procederá a realizar el cálculo de la multa a imponerse al administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador.

### 2.1 Graduación de la sanción

9. El Cuadro de tipificación de infracciones vinculadas al incumplimiento de IGA establece que desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente será sancionado

<sup>8</sup> Folios 270 al 277 del Expediente.

<sup>9</sup> Folios 609 al 638 del Expediente.

<sup>10</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas

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

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

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





con una multa cuyo tope mínimo es de ciento setenta y cinco (175) UIT y hasta un máximo de diecisiete mil quinientos (17 500) UIT<sup>11</sup>.

10. La Nota 6 del Cuadro de Tipificación de Infracciones señala que para determinar las multas a aplicar en los rangos establecidos en la tipificación, se aplicará la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD del 12 de marzo del 2013 (en adelante, la Metodología para el Cálculo de las Multas).
11. La Metodología para el Cálculo de las Multas establece que la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en el presente caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p) y todo esto multiplicado por un factor F<sup>12</sup>, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, además de las circunstancias agravantes y atenuantes<sup>13</sup>.
12. La fórmula es la siguiente<sup>14</sup>:

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

Donde:

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

<sup>11</sup> Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de actividades en Zonas prohibidas, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

(...)

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

(...)

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

(...)

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

Cabe precisar que para efectos de la graduación de la presente multa (factores agravantes y atenuantes), se ha considerado los criterios establecidos en el Principio de Razonabilidad recogido en el Numeral 3 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

<sup>14</sup>

Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 6° del Decreto Supremo N° 035-2013-OEFA/PCD.





$p$  = Probabilidad de detección

$F$  = Factores agravantes y atenuantes ( $1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7$ )

(i) Beneficio Ilícito (B)

13. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por el administrado al incumplir sus obligaciones ambientales. En este caso, Curtiduría El Porvenir desarrolló actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente. Dicho incumplimiento fue detectado mediante supervisión regular del 16 de abril del 2014.
14. Cabe señalar que la obligación de contar con instrumento de gestión ambiental se generó con la entrada en vigencia del RPADAIM publicada el 1 de octubre de 1997. Adicionalmente, considerando los plazos establecidos en la Segunda Disposición Transitoria del RPADAIM<sup>15</sup> y, tomando como referencia, los plazos establecidos en el Artículo 7° del Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE<sup>16</sup>, se estimó que el incumplimiento —para efectos de la graduación de la sanción— se configura aproximadamente a partir de junio de 1998<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Aprueban el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (Publicado el 1° de octubre de 1997)

“Disposiciones Transitorias

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

1. La Autoridad Competente elaborará y aprobará los Protocolos de Monitoreo de la Calidad del Aire y Agua y las Guías para elaborar los PAMA que deben presentar los titulares de las actividades de la industria manufacturera y que priorizarán la introducción de prácticas de prevención de la contaminación.
2. Una vez cumplida la etapa de monitoreo en los plazos, frecuencia y condiciones establecidos en los protocolos referidos en el inciso precedente, los titulares presentarán un Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP) debidamente suscrito por ellos y por un Consultor Ambiental registrado, en el cual se incluirá:
  - Los resultados del monitoreo.
  - La identificación de los problemas y efectos de deterioro ambiental y sus probables alternativas de solución.

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

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

<sup>16</sup> Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, aprueban los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel (Publicado el 28 de febrero del 2000)

“(…)

**Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar**

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

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

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

<sup>17</sup> Se determinó que el 10 de junio de 1998 el administrado podría contar con la aprobación del DAP por la autoridad competente. Para la estimación se tomó como referencia inicial la entrada en vigencia del RPDAIM (1° de octubre de 1997) y los períodos máximos señalados en esta norma y la de Límites Máximos Permisibles, para que el administrado lleve a cabo los monitoreos respectivos y la presentación del DAP, así como los plazos máximos para que la autoridad competente evalúe la DAP (incluyendo el levantamiento de observaciones). Cabe señalar que se realiza este cálculo, puesto que las actividades de Curtiduría El Porvenir datan de noviembre de 1947.





15. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con los servicios profesionales y técnicos idóneos para obtener la certificación ambiental con el instrumento de gestión ambiental pertinente. El cual consiste en un Diagnóstico Ambiental Preliminar (DAP) para las actividades que venía desarrollando Curtiduría El Porvenir<sup>18</sup>.
16. En tal sentido, para el cálculo del costo evitado se ha considerado la inversión necesaria en servicios de consultoría para la elaboración del mencionado instrumento de gestión ambiental. Dichos costos comprenden las remuneraciones por los servicios de personal profesional y técnico<sup>19</sup>, los análisis de laboratorio<sup>20</sup>, así como otros costos directos (impresión de informes, planos, mapas, transporte, etc.), costos administrativos (servicios generales, mantenimiento, etc.), utilidad e impuestos en un esquema de consultoría<sup>21</sup>.
17. Una vez estimado el costo evitado a la fecha de incumplimiento, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)<sup>22</sup> por el período de doscientos quince (215) meses, comprendido desde el inicio de la obligación de contar con un DAP aprobado (junio 1998)<sup>23</sup> hasta la obtención de dicha aprobación<sup>24</sup> (2 de junio del 2016). Finalmente, el resultado es indexado hasta la fecha de cálculo de multa y expresado en la UIT vigente.
18. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el siguiente cuadro:

<sup>18</sup> Para el conjunto de los cálculos se adoptó un escenario conservador teniendo en cuenta los requerimientos contemplados en la definición de DAP establecido en el artículo 3° del RPADAIM; así como lo establecido en la Guía para la elaboración del DAP, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM.

<sup>19</sup> Se consideraron profesiones tales como ingeniería y biología, con su respectivo apoyo técnico. Considerando los temas a desarrollarse en el instrumento de gestión ambiental requerido, según la definición de DAP establecido en el artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI; así como lo establecido en la Guía para la elaboración del DAP, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM.

Para estimar el costo de los servicios profesionales y técnicos se tomó como referencia la estructura salarial promedio en sectores extractivos de la economía, contenidos en el informe "Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos", elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014).

<sup>20</sup> Para los análisis de laboratorio se adoptó un escenario conservador, considerando los puntos mínimos para cada componente o aspecto ambiental relativo a la actividad que se han de realizar para la línea base (Calidad de aire, agua y niveles de ruido). Los costos de análisis se basaron en referencias de laboratorios acreditados como Environmental Testing Laboratory S.A.C. – Envirotest.

<sup>21</sup> En el esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas, se consideran las siguientes proporciones:

- 15% para costos administrativos y otros costos directos, tomando como referencia la Resolución Ministerial N° 013-2011-MEM/DM que aprueba el Arancel de Fiscalización Minera por OSINERGMIN. Así como la Resolución Ministerial N° 518-2010-MEM/DM, que aprueba el Arancel de Verificación y Evaluación.
- 15% de Utilidad (sobre remuneraciones y costos administrativos), tomando como referencia la Guía de creación de empresas en el sector del medio ambiente del Gobierno de Cantabria, España (2007).
- 18% de IGV (aplicado sobre el total de remuneraciones, costos y utilidad).

<sup>22</sup> El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.

<sup>23</sup> Puesto que no se precisa la fecha exacta del inicio de actividades, se considera un escenario conservador que contempla desde junio de 1998.

<sup>24</sup> El administrado cesa la infracción al contar con la aprobación del DAP mediante Resolución Directoral N° 271-2016-PRODUCE/ DVMYPE-I/DIGGAM de la Planta Industrial.



22

23

24





## Cuadro A

CALCULO DEL BENEFICIO ILICITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental <sup>(a)</sup> , a fecha de incumplimiento (junio 1998)	S/. 10 948.40
COK (anual) <sup>(b)</sup>	11.00%
COK <sub>m</sub> (mensual)	0.87%
T: meses desde la fecha de detección del incumplimiento hasta la fecha de obtención de certificación ambiental (junio 1998 - junio 2016)	215
Costo evitado capitalizado a la fecha subsanación [CE*(1+COK) <sup>T</sup> ]	S/. 70 499.36
IPC <sup>(c)</sup> (noviembre 2016 / junio 2016)	1.01
Beneficio Ilícito a la fecha de cálculo de multa <sup>(d)</sup>	S/. 71 204.35
Unidad Impositiva Tributaria <sup>(e)</sup> al año 2016 - UIT <sub>2016</sub>	S/. 3 950.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>18.03 UIT</b>

## Fuentes:

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

Para el salario de los servicios profesionales y técnicos se tomó como referencia el "Informe: Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos", elaborado por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2013/resultados\\_edo\\_mineria\\_2013.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/estadisticas/peel/publicacion/2013/resultados_edo_mineria_2013.pdf).

Para los análisis de laboratorio se consideraron los puntos mínimos para cada componente o aspecto ambiental relativo a la actividad que se han de realizar para la línea base (Calidad de aire, agua y niveles de ruido). Los costos de análisis se basaron en referencias de Laboratorios acreditados como Environmental Testing Laboratory S.A.C. – Envirotest. Se adopta un escenario conservador, teniendo en cuenta los requerimientos contemplados en la definición de DAP establecido en el artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera y en la Resolución Ministerial N° 026-2000-ITINCI-DM (Protocolos de Monitoreo de Efluentes Líquidos y Emisiones Atmosféricas). Asimismo se consideran las normativas ambientales aprobadas mediante los Decretos Supremos N° 074-2001-PCM y N° 085-2003-PCM; así como lo establecido en la Guía para la elaboración del DAP, aprobada mediante Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM.

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

- 15% para costos administrativos y otros costos directos, tomando como referencia la Resolución Ministerial N° 013-2011-MEM/DM que aprueba el Arancel de Fiscalización Minera por OSINERGMIN. Así como la Resolución Ministerial N° 518-2010-MEM/DM, que aprueba el Arancel de Verificación y Evaluación.
  - 15% de Utilidad (sobre remuneraciones y costos administrativos), tomando como referencia la Guía de creación de empresas en el sector del medio ambiente del Gobierno de Cantabria, España (2007).
  - 18% de IGV (aplicado sobre el total de remuneraciones, costos y utilidad).
- (b) Referencias: valor mínimo de los costos de capital correspondientes a empresas del sector industrial fiscalizables por el OEFA, determinados en los Reportes Financieros CENTRUM Burkenroad Latinoamérica (Perú).
- (c) Banco central de Reserva del Perú (BCRP):
- Tipo de cambio bancario promedio compra-venta mensual (promedio últimos 12 meses).
  - Índice de precios al consumidor Lima (2009=100).
- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión diciembre del 2016, la fecha de cálculo de la multa es noviembre del 2016, mes en que se encuentra disponible la información requerida para realizar el cálculo.
- (e) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>)

Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos - DFSAI

19. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a **18.03 UIT**.



(ii) Probabilidad de detección (p)

20. Se considera una probabilidad de detección media<sup>25</sup> de 0.5 debido a que la infracción fue detectada mediante la supervisión regular realizada el 16 de abril del 2014. Este hecho supone un esfuerzo de detección promedio para la autoridad competente.

(iii) Factores agravantes y atenuantes (F)

21. En el presente caso, se ha estimado aplicar los siguientes factores agravantes<sup>26</sup>:  
(f1) Gravedad del daño al ambiente y (f2) Perjuicio económico causado.
22. En relación con la gravedad potencial del daño al ambiente (factor f1), de la información que obra en el Expediente, la infracción se produjo en zonas cercanas a áreas verdes (árboles, arbustos, césped); se considera que la realización de actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental implica al menos un riesgo de afectación o daño potencial al componente biótico flora. Por lo que corresponde aplicar un factor agravante de 10%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.
23. Considerando, de manera conservadora, que la actividad implica un daño potencial mínimo, se aplica un factor agravante de 6%, correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.
24. Puesto que el riesgo o daño potencial se configura cuando menos en el área de influencia directa de las actividades de la unidad fiscalizable, se aplica un factor agravante de 10%, respecto del ítem 1.3 del factor f1.
25. Considerando que el riesgo al ambiente por actividades sin instrumento de gestión ambiental implicaría cuando menos un daño potencial reversible en el corto plazo, se ha considerado aplicar un factor agravante de 6%, correspondiente al ítem 1.4 del f1.
26. Con relación al perjuicio económico causado (f2), se ha considerado que la infracción detectada tuvo lugar en el distrito de Cercado de Lima, provincia y departamento de Lima, con una incidencia de pobreza total es de 19.6%, en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 4% para el factor agravante (f2).
27. Por último, en cuanto al factor de la reincidencia<sup>27</sup>, es preciso indicar que de la revisión del acervo documentario de esta Dirección de Fiscalización, se advierte

<sup>25</sup> Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

<sup>26</sup> Conforme con la tabla N° 2 y tabla N° 3 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.

<sup>27</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**

"(...)

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

"(...)

**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a





que no existe un pronunciamiento firme en el que se haya declarado la responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de una conducta infractora referida a realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, en otro procedimiento administrativo sancionador.

28. En tal sentido, los factores agravantes y atenuantes aplicables por el incumplimiento en análisis, ascienden a un total de 136%, conforme se aprecia a continuación.

Cuadro B

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

El detalle se presenta en Anexo II

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.

- (iv) Valor de la multa propuesta

29. Reemplazando los valores calculados, se tiene lo siguiente:

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

$$Multa = 49.04 \text{ UIT}$$

30. La multa resultante es de **49,04 UIT**. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro C

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	18.03 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.50
Factores agravantes y atenuantes F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	136%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>49.04 UIT</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos de la DFSAI.



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

(...)

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



31. Si bien la graduación de la sanción ha calculado una multa de 49,04 UIT, este valor es inferior al previsto en el Numeral 3.1. del Cuadro de tipificación de infracciones vinculadas al incumplimiento de IGA ascendente a 175 UIT, por lo que debería imponerse este último monto. Sin embargo, se procede a efectuar una comparación de los ingresos brutos percibidos por el administrado, a fin de determinar si el tope mínimo establecido en dicho cuerpo normativo excede el límite de confiscatoriedad.

## 2.2 Principio de no confiscatoriedad:

32. El principio de no confiscatoriedad<sup>28</sup>, previsto en el Numeral 32.3 del Artículo 33° del TUO del RPAS<sup>29</sup>, establece que la multa no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción.
33. De acuerdo a la información reportada por el administrado<sup>30</sup>, sus ingresos por ventas en el año 2012 ascendieron aproximadamente a 3487.7 UIT, con lo cual el límite de 10% de dichos ingresos asciende a **348.8 UIT**.

Cálculos para el análisis de no confiscatoriedad

DATOS	2013	2014	2015
Ingresos (*)	S/. 13,334,760	S/. 13,466,859	S/. 13,427,619
UIT	S/. 3,700.0	S/. 3,800.0	S/. 3,850.0
Ingresos expresados en UIT	3604.0 UIT	3543.9 UIT	3487.7 UIT
	10%	10%	10%
10% Ingresos	360.4 UIT	354.4 UIT	348.8 UIT

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

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

34. En ese sentido, el monto del tope mínimo establecido en la norma (175 UIT) no supera el límite de confiscatoriedad previsto en el Numeral 32.3 del Artículo 33° del TUO del RPAS, toda vez que el administrado percibió como ingresos brutos al año 2015 el monto de 3 487.7 UIT.
35. En atención a lo señalado por la norma que sanciona realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad administrativa, corresponde sancionar a Curtiduría El Porvenir con una **multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) UIT**.

<sup>28</sup> El principio de no confiscatoriedad garantiza que la potestad sancionadora no se pueda exceder ni afectar irrazonable y desproporcionadamente la esfera patrimonial de los administrados.

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

(...)

### "SANCIONES ADMINISTRATIVAS

#### Artículo 32°.- Tipos de sanciones

(...)

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

<sup>30</sup> Folios 52 al 55 del Expediente.





### 2.3 Análisis de descargos

- (i) Cuando entró en vigencia el RPADAIM (2 de octubre de 1997), Curtiduría El Porvenir ya venía funcionando (1947) e invirtiendo en temas ambientales.
  - (ii) PRODUCE nunca le exigió la certificación ambiental para seguir desarrollando actividades, teniendo en cuenta, que presentó su solicitud de aprobación del DAP, el 23 de julio del 2013; no obstante, obtuvo la aprobación dieciocho (18) meses después.
  - (iii) La conducta infractora que se le atribuye no se encuentra en el supuesto del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, puesto que ya había iniciado los trámites para la obtención de la certificación ambiental, desde antes de la supervisión.
  - (iv) Debe aplicarse al presente caso la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. Su inaplicación vulneraría al derecho de igualdad, al medir a personas que se encuentran en la misma situación de manera distinta.
36. Al respecto, cabe indicar que los precitados alegatos de defensa se encuentran dirigidos a desvirtuar la responsabilidad de Papelera Nacional por la conducta imputada, los cuales fueron absueltos en la Resolución Directoral N° 440-2016-OEFA/DFSAI del 31 de marzo del 2016<sup>31</sup>. Sin embargo, la determinación de responsabilidad de la empresa no es materia del presente pronunciamiento, sino solamente la graduación de la sanción a imponerse, según lo dispuesto en por el TFA a través de la Resolución N° 036-2016-OEFA/TFA-SEPIM.
37. Por otro lado, el administrado alegó que regularizó su conducta, con la presentación de la solicitud de aprobación del DAP; y, no como se concluye en el Cuadro N° 2 del Informe Final de Instrucción, con la emisión de la Resolución Directoral N° 271-2016-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 2 de junio del 2016.
38. Sobre el particular, cabe precisar que la conducta infractora cesa únicamente con la aprobación del instrumento de gestión ambiental, y no al momento de presentar la solicitud, por lo que en el informe final de instrucción se consideró a la aprobación del DAP como la fecha de regularización de su conducta
39. Señaló que no debe ser sancionado, debido a que la conducta infractora se configuró por la demora de PRODUCE en resolver su solicitud de aprobación del DAP, esto es, dos (2) años y nueve (9) meses. Alegó que, si bien pueden ser declarados responsables administrativos, únicamente les correspondería la imposición de medidas correctivas.
40. Al respecto, si bien es cierto, la autoridad aprobó el DAP de Curtiduría El Porvenir después de más de dos años de haber solicitado dicha aprobación, también lo es que el administrado inició sus actividades industriales desde 1947 y continuó incluso –durante el tiempo que duró el trámite de aprobación del IGA- operando en su Planta Industrial, conforme se observó durante la supervisión materia de análisis, por lo que el administrado no puede exonerarse de la imposición de la sanción correspondiente.

<sup>31</sup>

Folios 125 al 141 del Expediente.



41. Curtiduría El Porvenir indicó que la empresa no ha generado daño al ambiente ni perjuicio económico, puesto que ha invertido en seguridad ambiental, manejo de residuos sólidos y efluentes, así como en maquinaria destinada a reducir el impacto ambiental.
42. En cuanto al factor agravante de generación de daño, cabe señalar que se ha tomado en cuenta que Curtiduría El Porvenir ha venido desarrollado actividades en su planta Industrial sin contar con IGA, ocasionando con ello un daño potencial al ambiente, toda vez que no se permitió a la autoridad competente tomar conocimiento de las medidas de mitigación y prevención de impactos que se podrían generar en el componente biótico (áreas verdes) localizado cerca de la planta.
43. Sobre el perjuicio económico, es preciso aclarar que dicho factor agravante está relacionado con el distrito o la zona en la que se comete la infracción y la incidencia de pobreza en la misma, en el presente caso es el distrito de Cercado de Lima, cuya incidencia de pobreza es de 4%, conforme se ha señalado en los Numerales 22 al 28 de la presente resolución.
44. Asimismo, el administrado alegó que se vulneraría los principios de razonabilidad, proporcionalidad y no confiscatoriedad al imponer la multa de 49.04 UIT o de 175 UIT, toda vez que el ingreso bruto anual considerado para el cálculo de la multa, no es real, a ese ingreso se le debería realizar los descuentos de gastos de operación y de administración, entre otros, sólo el ingreso neto es el real.
45. Al respecto, es preciso señalar que para el cálculo de la multa, se ha considerado todos los costos necesarios (gastos) para la empresa, incluidos los impuestos, conforme se aprecia en el desarrollo del acápite 2.1 de la presente resolución. Asimismo, se ha cumplido con los principios de razonabilidad y proporcionalidad recogidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS<sup>32</sup>, puesto que se mantiene la proporción entre el medio a utilizar (multa), el incumplimiento que califica como infracción y la finalidad de tutelar la protección del medio ambiente.

32

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**“Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

(...)

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

**3. Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

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





46. En cuanto al principio de no confiscatoriedad, cabe reiterar que los ingresos anuales obtenidos por Curtiduría El Porvenir, ya que de la revisión de la documentación presentada por el administrado, se ha podido verificar que percibe como ingreso anual promedio 348.8 UIT, por lo que la multa de 175 UIT no excede al 10% de dicho monto.
47. Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por Curtiduría El Porvenir respecto a la multa a imponerse en el presente PAS.
48. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

En uso de las facultades conferidas con el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado con Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y 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;

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.** - Sancionar a Curtiduría El Porvenir S.A. con una multa ascendente a ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora.

**Artículo 2°.** - Informar a Curtiduría El Porvenir S.A. que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS<sup>33</sup>, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**Artículo 3.-** Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA del pago realizado. Asimismo informar que, el monto de la multa será rebajada en un veinticinco por ciento (25%) si el administrado cancela dentro del plazo antes señalado, de conformidad con el Artículo 37° del Reglamento del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del



<sup>33</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

(...)

**Artículo 216. Recursos administrativos**

216.1 Los recursos administrativos son:

(...)

b) Recurso de apelación

(...)

216.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 577-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 360-2015-OEFA-DFSAI/PAS

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**Artículo 4°.-** Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, la declaración de responsabilidad administrativa será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese,

.....  
Eduardo Melgar Córdova  
Director de Fiscalización, Sanción  
y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

JMT/dcp

