



**EXPEDIENTE N°** : 1284-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : RABANAL SERVICE S.A.C<sup>1</sup>  
**UNIDAD PRODUCTIVA** : PLANTA VENTANILLA  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE VENTANILLA, PROVINCIA  
 CONSTITUCIONAL DEL CALLAO  
**SECTOR** : INDUSTRIA  
**RUBRO** : FUNDICIÓN DE METALES NO FERROSOS  
**MATERIA** : IMPEDIMENTO DE ACCIÓN DE SUPERVISIÓN  
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS  
 REINCIDENCIA

Lima, 29 de setiembre del 2017

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 677-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio del 2017, el escrito de descargos al citado informe presentado con fecha 16 de agosto del 2017 por Rabanal Service S.A.C.; y,

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

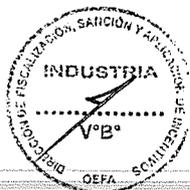
1. El 15 de agosto del 2016, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, **Dirección de Supervisión**) realizó una acción de supervisión en las instalaciones de la Planta Ventanilla<sup>2</sup>, de titularidad de Rabanal Service S.A.C. (en adelante, **Rabanal**). El hallazgo detectado fue recogido en el Acta de Supervisión Directa con C.U.C. N° 0080-8-2016-12 del 15 de agosto del 2016 (en adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>3</sup> y en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 798-2016-OEFA/DS-IND del 13 de octubre del 2016<sup>4</sup>.
2. El 20 de febrero del 2017, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **Dirección de Fiscalización**) el Informe de Supervisión Directa N° 1147-2016-OEFA/DS-IND del 16 de diciembre del 2016<sup>5</sup>, concluyendo que el administrado incurrió en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 544-2017-OEFA/DFSAI/SDI (en adelante, **Resolución Subdirectoral**) del 26 de abril del 2017<sup>6</sup>, notificada el 15 de mayo del 2017<sup>7</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la



Registro Único de Contribuyente N° 20511567905.

2. La planta San Juan de Lurigancho se encuentra ubicada en Av. El Bosque N° 947, Urb. Semi Rústica Canto Grande, distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima.
3. Folios 5 al 8 del Informe de Supervisión Directa N° 1147-2016-OEFA/DS-IND.
4. Folios 12 al 14 del Informe de Supervisión Directa N° 1147-2016-OEFA/DS-IND.
5. Folios 1 al 4 del Expediente.
6. Folios 17 al 24 del Expediente.
7. Folio 25 del Expediente.

H





Dirección de Fiscalización inició el presente procedimiento administrativo sancionador (PAS) contra Rabanal, imputándole a título de cargo lo siguiente:

Tabla N° 1: Presunta infracción administrativa imputada a Rabanal

N°	Presunta infracción administrativa	Norma sustantiva presuntamente incumplida															
		<p>Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD</p> <p>"(...)</p> <p><b>Artículo 31.- De las facilidades para el normal desarrollo de la supervisión</b></p> <p><b>31.1</b> El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso a estas deberá facilitar el acceso al personal del OEFA en un plazo no mayor a quince (15) minutos."</p>															
		<p><b>Norma que tipifica la presunta infracción</b></p> <p>Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA</p> <p>"(...)</p> <p><b>Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa</b></p> <p><b>4.1</b> Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental:</p> <p>(...)</p> <p>c) Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.</p> <p>(...)"</p>															
		<p><b>Norma que tipifica la eventual sanción</b></p> <p>Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>INFRACCIÓN BASE</th> <th>NORMATIVA REFERENCIAL</th> <th>CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN</th> <th>SANCIÓN NO MONETARIA</th> <th>SANCIÓN MONETARIA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="5"><b>2. OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA</b></td> </tr> <tr> <td>2.3 Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa.</td> <td>(...)</td> <td>GRAVE</td> <td>-</td> <td>De 2 a 200 UIT</td> </tr> </tbody> </table>	INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA	<b>2. OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA</b>					2.3 Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa.	(...)	GRAVE	-	De 2 a 200 UIT
INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA													
<b>2. OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA</b>																	
2.3 Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa.	(...)	GRAVE	-	De 2 a 200 UIT													
1	Rabanal Service S.A.C. no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla, durante la supervisión efectuada el 15 de agosto del 2016.																



Handwritten mark

4. El 22 de junio del 2017<sup>8</sup>, el administrado presentó descargos contra la Resolución Subdirectoral (en lo sucesivo, escrito de descargos I).



<sup>8</sup> Folios 27 al 38 del Expediente.



5. El 8 de agosto del 2017, la Subdirección de Instrucción, notificó el Informe Final de Instrucción N° 677-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>9</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) al administrado.
6. El 16 de agosto de 2017<sup>10</sup>, el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (en adelante, **escrito de descargos II**).

## II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

7. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación de la Ley N° 30230, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, **Normas Reglamentarias**) y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, **TUO del RPAS**).
8. En ese sentido, siendo de aplicación la Ley N° 30230, se verifica que la infracción imputada en el presente PAS es distinta al supuesto establecido en los Literales a), b) y c) del Artículo 19° de la referida Ley, pues de la imputación no se aprecia infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas, el desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, de acreditarse la existencia de infracciones administrativas, corresponderá emitir:
  - (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
  - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
9. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

## III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

### III.1. Único hecho imputado

#### III.1.1. Análisis del único hecho imputado

10. Durante la acción de supervisión especial del 15 de agosto del 2016, Rabanal no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a la Planta Ventanilla, pese al insistente llamado de los supervisores. Asimismo, se observó que cuenta con dos cámaras de video vigilancia en el portón de ingreso, a través de las cuales personal del administrado podría haber identificado a los supervisores del OEFA;

<sup>9</sup> Folio 49 del Expediente.

<sup>10</sup> Folios 50 al 67 del Expediente.



no obstante, luego de haber transcurrido seis (6) horas, no se les facilitó el ingreso a la referida Planta, conforme a lo consignado por la Dirección de Supervisión en el Acta de Supervisión<sup>11</sup> y en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 798-2016-OEFA/DS-IND<sup>12</sup>.

- 11. En ese sentido, en el Informe de Supervisión Directa N° 1147-2016-OEFA/DS-IND, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente: "El administrado no permitió el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión directa".<sup>13</sup> Dicha conducta se sustentó en las fotografías N° 1 a la N° 8, adjuntas al referido Informe de Supervisión<sup>14</sup>.

III.1.2. Análisis de los descargos del único hecho imputado

- 12. En su escrito de descargos I, Rabanal no presentó argumentos o medios probatorios que desvirtúen la presente imputación, únicamente señaló que a fin de acreditar la medida correctiva propuesta en la Resolución Subdirectoral, con fecha 5 de mayo del 2017, cumplió con permitir el ingreso de los supervisores del OEFA, del Ministerio Público y de la Municipalidad Distrital de Ventanilla, conforme se aprecia del Acta de Supervisión del OEFA de fecha 5 de mayo del 2017<sup>15</sup>, la misma que se muestra a continuación:

<sup>11</sup> Folio 7 del Informe de Supervisión Directa N° 1147-2016-OEFA/DS-IND:

• ACTA DE SUPERVISIÓN DIRECTA

"(...)

N°	HALLAZGOS
1	El administrado no permitió el ingreso a su establecimiento industrial. (...)
N°	OCURENCIAS ADICIONALES A LA SUPERVISIÓN DIRECTA
	Siendo las 10:00 Hrs del 15 de agosto del 2016, el equipo supervisor del OEFA (...), se apersonó a la Mz. I-15, Lote 20-B ubicada en la Av. Revolución de la Urbanización Zona Industrial de Ventanilla. (...) Durante el tiempo de espera, se observó en el interior de la planta industrial –a través de los claros que presenta el portón de ingreso- (...) personal operario con equipos de protección personal (...). (...) pese al insistente llamado del equipo supervisor (...) y, a la fácil identificación de los supervisores (...) por medio de las cámaras de vigilancia, el administrado no atendió nuestros requerimientos. (...) Finalmente, luego de haber transcurrido 6 horas (...), no obtuvimos respuesta de algún representante del administrado que nos facilite el ingreso al establecimiento industrial, (...).

(Negrilla agregada).

<sup>12</sup> Folios 13 y 14 (Reverso) del Informe de Supervisión Directa N° 1147-2016-OEFA/DS-IND.

<sup>13</sup> Folio 6 del Expediente:

VI. CONCLUSIONES

14. Se recomienda el inicio del Procedimiento Administrado Sancionador a Rabanal Service S.A.C. por la presunta infracción que se indica a continuación:

N°	Hallazgo detectado	Norma presuntamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
1	El administrado no permitió el ingreso a las instalaciones objeto de supervisión directa.	Artículo 31° del Reglamento de Supervisión Directa, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA	(...)

(...)"

<sup>14</sup> Folio 1 al 3 del Informe de Supervisión Directa N° 1147-2016-OEFA/DS-IND.

<sup>15</sup> Folios 30 al 37 del Expediente.



Handwritten signature





PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 1131-2017-OEFA/DFSAI

Expediente N° 1284-2017-OEFA/DFSAI/PAS

"Año de LA Conservación del Mar de Grau"

### ACTA DE SUPERVISIÓN

**1 Datos del Administrado**

Nombre o Razón Social: RABANAL SERVICES S.A.C.  
 RUC: 20511567905

**2 Datos de la Unidad Fiscalizable o Lugar Objeto de Supervisión**

Nombre: Planta Ventanilla  
 Sector: Producción Subsector: Industria  
 Competencia:                      Etapa:                       
 Actividad / Función: Fundación de Huelga no Fineses  
 En Actividad  Sin Actividad  
 Estado:                      Departamento:                       
 Ubicación: Provincia: Calleja Distrito: Ventanilla  
 Dirección / Referencia: Av. Revolución N° 215 lote 203 Zona Industrial  
 Apellido y Nombres: Roberto Rodríguez Alex Astivia  
 Cargo: Gerente General  
 D.N.I.: 06701000 Teléfono: 958349799  
 Correo Electrónico: arababal@hotmail.com

**3 Notificaciones**

Notificación:  Personal  Electrónica  
 Dirección para Notificación Personal: Av. Revolución N° 215 lote 203 Zona Industrial  
 Dirección para Notificación Electrónica: No Corresponde

**4 Datos de la Supervisión**

Tipo: Regular  Especial   
 Fecha Inicio: 05/05/17 Hora: 10:00 Fecha Fin: 05/05/17 Hora: 13:00  
 Expediente: 193-2017-DS-IND  
 Fuente: Solicitud de Organismo Público

Fecha de la supervisión: 5/5/17

**9 Áreas y/o Componentes Supervisados**

Código GPS: 444005168  
 Sistema: WGS 84 Zona: 18 E

Nro.	Nombre	Descripción	Coordenadas		A (m)
			Norte o Latitud	Este o Longitud	
1	Planta Prima	Instalación para almejas	5687182	0268536	53
2	Zona Fundacion	Zona de fundación	5687183	0268542	53
3	Zona de inspección	Donde se ubica una silla	5687183	0268528	53
4	Tanque de Combust. bb	Tanque Subterráneo de	5687144	0268529	53
5					53

**10 Obligaciones Fiscalizables**

Nro. Descripción: 01 Pas obligaciones si encuentran contenidos en el ficho de obligaciones (anexo 1)

**11 Verificación de obligaciones**

Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)





Equipo Supervisor			
Apellidos y Nombres:	Humberto Flores Huay Am	Apellidos y Nombres:	ROLANDO SANTA CRUZ
D.N.I.:	40015509	D.N.I.:	44772540
Apellidos y Nombres:	ANA PASCUAL JANE D.	Apellidos y Nombres:	
D.N.I.:	40661752	D.N.I.:	

Fuente: Escrito con registro N° 47682 presentado por Rabanal el 22 de junio del 2017.

13. De la revisión del Acta de Supervisión presentada por Rabanal, se corrobora que el día **5 de mayo del 2017** el administrado permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla. En dicha diligencia se inspeccionaron diversas áreas de la Planta, tales como, el área de materia prima, Fundición, Refinación, entre otras; el mencionado documento fue suscrito por los supervisores del OEFA y por la Dra. Tamara Gonzáles Baldeón, Fiscal Adjunta Provincia de la Fiscalía Provincial Especializada en Materia Ambiental.
14. En tal sentido, Rabanal solicitó el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador, al haber corregido la presente conducta infractora.
15. Al respecto, cabe señalar que el Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece que la subsanación voluntaria realizada con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye un eximente de responsabilidad<sup>16</sup>.
16. El 9 de junio del 2017 se publicó la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD, que aprueba la modificación de los Artículos 14° y 15° del Reglamento de Supervisión (en adelante, **Reglamento de Supervisión del OEFA**)<sup>17</sup>. En dicha modificación se dispuso, entre otros aspectos, lo siguiente:

<sup>16</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 255°.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones**

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

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

<sup>17</sup> Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD

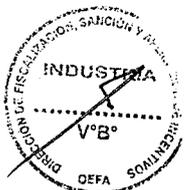
**"Artículo 14°.- Incumplimientos detectados**

Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda.

**Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos**

15.1 De conformidad con lo establecido en el Literal f) del Artículo 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 -Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, si el administrado acredita la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del expediente de supervisión en este extremo.

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrearán la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.





- (i) La subsanación voluntaria del incumplimiento de una obligación antes del inicio del PAS constituye un eximente de responsabilidad, de conformidad con el TUO de la LPAG.
  - (ii) La subsanación voluntaria pierde su condición si media un requerimiento de la Autoridad de Supervisión o del supervisor consistente en una actuación vinculada al incumplimiento de la obligación.
  - (iii) Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del PAS la corrección del incumplimiento requerida por la Autoridad de Supervisión o por el supervisor, se podrá disponer el archivo del expediente.
17. Sobre el particular, corresponde precisar que la corrección de la presente conducta infractora se ha realizado **con anterioridad al inicio del presente PAS**, conforme se aprecia de la siguiente línea de tiempo:



Fuente: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

18. Sin embargo, de acuerdo a lo establecido en el Numeral 15.2 del Artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, los requerimientos efectuados por la Dirección de Supervisión o el supervisor a través de los cuales se disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, genera la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado, salvo que el incumplimiento califique como leve, en cuyo caso se podrá archivar el expediente<sup>18</sup>.



15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:

a) **Incumplimientos leves:** Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.

b) **Incumplimientos trascendentes:** Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio. Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento°.

18

Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD y modificado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD

“Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos

(...)

15.2 Los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación, acarrear la pérdida del carácter voluntario de la referida actuación que acredite el administrado. Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo. (...).”





19. De la revisión del Informe de Supervisión, se advierte que obra la Carta N° 5926-2016-OEFA/DS-SD del 2 de diciembre del 2016<sup>19</sup>, mediante la cual la Dirección de Supervisión, requirió a Rabanal que presente información que permita acreditar la subsanación del hallazgo detectado durante la supervisión del 15 de agosto del 2016, otorgándole un plazo de tres (3) días hábiles para ello, **por lo que se ha generado la pérdida del carácter voluntario.**
20. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del Numeral 2 del Artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA<sup>20</sup>, se procederá a analizar si la conducta infractora del presente procedimiento administrativo sancionador corresponde a un incumplimiento leve o trascendente, de acuerdo a lo señalado en el Artículo 14° y Numeral 15.3 del Artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA-CD<sup>21</sup>.
21. En el presente caso, el no permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla durante la acción de supervisión del 15 de agosto del 2016<sup>22</sup>, ocasionó un perjuicio para el desarrollo de la acción de supervisión, toda vez que al no haberse podido verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, así como el de los compromisos asumidos en el instrumento de gestión ambiental de Rabanal, tampoco se ha podido detectar hallazgos o presuntas infracciones administrativas; y, posteriormente, poder formular la correspondiente acusación o dictar las medidas administrativas necesarias para evitar la generación de daño ambiental.

<sup>19</sup> Folio 118 del Informe de Supervisión N° 648-2016-OEFA/DS-IND.

<sup>20</sup> Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD

**Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos**

15.2 (...) Excepcionalmente, en caso el incumplimiento califique como leve y el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la Autoridad de Supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en este extremo.

<sup>21</sup> Reglamento de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, modificado por Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD

**"Artículo 14°.- Incumplimientos detectados**

Luego de efectuadas las acciones de supervisión, y en caso el administrado presente la información a fin que se dé por subsanada su conducta, se procede a calificar los presuntos incumplimientos de las obligaciones fiscalizables detectados y clasificarlos en leves o trascendentes, según corresponda.

**Artículo 15°.- Sobre la subsanación y clasificación de los incumplimientos**

15.3 Los incumplimientos detectados se clasifican en:

**a) Incumplimientos leves:** Son aquellos que involucran: (i) un riesgo leve; o (ii) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio.

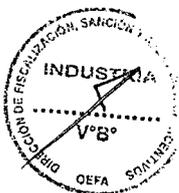
**b) Incumplimientos trascendentes:** Son aquellos que involucran: (i) un daño a la vida y/o la salud de las personas; (ii) un daño a la flora y/o fauna; (iii) un riesgo significativo o moderado; o, (iv) incumplimientos de una obligación de carácter formal u otra, que cause daño o perjuicio. Para la determinación del riesgo se aplicará la Metodología para la estimación del riesgo ambiental que genera el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables prevista en el Anexo 4, que forma parte integrante del presente Reglamento".

<sup>22</sup> Reglamento de Supervisión Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD

**"Artículo 17°.- Facultades del supervisor**

El supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:

Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnético/ electrónicos, vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor." Cabe precisar que esta obligación se encontraba regulada en el Artículo 8° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, y en el Artículo 28° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD.





22. Asimismo, la presente conducta infractora, impidió que la Autoridad Administrativa pueda verificar si el administrado ha implementado medidas de control ambientales a fin de evitar las posibles emisiones atmosféricas y ruido generados en el proceso productivo de fundición, los cuales podrían generar una alteración negativa en la calidad del aire.
23. Adicionalmente a ello, cabe reiterar que la supervisión materia de análisis - **supervisión especial**-, fue programada en razón a una denuncia ambiental presentada por la Municipalidad Distrital de Ventanilla, mediante la **Ficha de Registro para Denuncias Ambientales con código de SINADA: SC-0231-2016**<sup>23</sup>, por una presunta contaminación ambiental en la Zona Industrial de Ventanilla y en su entorno, posiblemente ocasionadas por las actividades de fundición de metales no ferrosos, desarrolladas en la Planta Ventanilla, presunta infracción administrativa que no se pudo verificar por haberse negado el ingreso al equipo supervisor.
24. Conforme a lo desarrollado en líneas anteriores, el no permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a la Planta Ventanilla durante la acción de supervisión del 15 de agosto del 2016, conlleva a un **incumplimiento trascendente**, debido al perjuicio ocasionado tanto a la autoridad supervisora como a la fiscalizadora, toda vez que como producto de la comisión de la presente conducta infractora no pudieron ejercer de manera regular las funciones que se encuentran dentro de su competencia.
25. Por consiguiente, en virtud del Numeral 15.2 del Artículo 15° del Reglamento de Supervisión del OEFA, en concordancia con lo dispuesto en el Literal f) del Numeral 1 del Artículo 255° del TUO de la LPAG, no corresponde aplicar el eximente de responsabilidad prevista, así como tampoco, corresponde el archivo del presente PAS.
26. Sin perjuicio de ello, las acciones implementadas serán tomadas en cuenta a fin de analizar si corresponde o no el dictado de una medida correctiva en el acápite correspondiente.
27. Mediante escrito de descargos II, Rabanal señaló que no fue posible permitir el ingreso de los supervisores de OEFA debido a que el representante legal de la empresa se encontraba en el local de Remates Judiciales de los Juzgados Civiles Comerciales de Lima, los cuales dispusieron el peritaje, tasación y remate judicial de la planta Ventanilla por Ejecución de Garantía Hipotecaria.
28. Sobre el particular, es preciso señalar que los procesos judiciales en los que se encuentra inmerso Rabanal, no lo eximen de cumplir con su obligación de permitir las acciones de control y fiscalización a cargo de la Autoridad Ambiental.
29. Asimismo, cabe indicar que, el administrado no ha acreditado la paralización de la Planta Ventanilla al 15 de agosto del 2016, en ese sentido, el personal que se encontraba operando en las instalaciones de la planta, debió permitir el acceso de los supervisores del OEFA a la Planta Ventanilla.
30. Por otro lado, Rabanal señaló que el 21 de setiembre del 2015, la Municipalidad Distrital de Ventanilla clausuró temporalmente la planta Ventanilla, en mérito a lo

<sup>23</sup> Folio 27 (Reverso) del Informe de Supervisión N° 1147-2016-OEFA/DS-IND.



ordenado mediante Resolución N° 003649, conforme al Acta de Clausura Temporal N° 001350; y, el 18 de agosto del 2016, mediante Resolución N° 002458 dicha municipalidad ordenó la Clausura Definitiva de la planta Ventanilla, conforme al Acta de Clausura Definitiva N° 000325.

31. Al respecto, cabe indicar que si bien desde el 18 de agosto del 2016, la planta Ventanilla se encuentra cerrada de manera definitiva por orden de la Municipalidad de Ventanilla; no obstante, esta clausura no lo exime de responsabilidad por no haber el permitido el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla, durante la supervisión efectuada el 15 de agosto del 2016, días antes del mandato de la autoridad edil. Por lo que lo alegado por el administrado ha quedado desvirtuado.
32. Finalmente, el administrado solicitó que se deje sin efecto el Informe Final de Instrucción N° 677-2017-OEFA/DFSAI/SDI, así como el presente procedimiento administrativo sancionador, en virtud de su derecho de defensa y debido procedimiento.
33. En razón a los argumentos esgrimidos, corresponde indicar que no se ha vulnerado su derecho de defensa ni al debido procedimiento administrativo sancionador, toda vez que el administrado ha sido válidamente notificado con el inicio del presente PAS y con el Informe Final de Instrucción, y ha presentado escritos a fin de desvirtuar los hechos imputados, por lo que corresponde desestimar lo solicitado.
34. De lo actuado en el Expediente, ha quedado acreditado que Rabanal no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla, durante la supervisión efectuada el 15 de agosto del 2016.
35. Dicha conducta infringe las obligaciones establecidas en el Numeral 31.1 del Artículo 31 del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, en concordancia con el Literal c) del Numeral 4.1 del Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, por lo que **corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Rabanal en el presente procedimiento administrativo sancionador.**



#### IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O PROPUESTA DE MEDIDAS CORRECTIVAS

##### IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

36. De acuerdo al Numeral 1 del Artículo 136° de la Ley General de Ambiente, Ley 28611, las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en esa Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas<sup>24</sup>.

24

Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente  
"Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas"





37. Cabe indicar que, la responsabilidad administrativa no exime del cumplimiento de la obligación incumplida; en tal sentido, el administrado debe cumplir con la normativa ambiental a la que se encuentra obligado.
38. Sin perjuicio de lo anterior, en caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>25</sup>.
39. A nivel reglamentario, el Artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD<sup>26</sup> y el Numeral 19 de los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>27</sup>, establecen que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el Literal f) del Numeral 22.2 del

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas."

25

Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"Artículo 22.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas."

(El énfasis es agregado)

En un sentido similar, el Artículo 249.1 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General también establece que el dictado de medidas correctivas tiene como objetivo ordenar la reposición o reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados.

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

"Artículo 249. Determinación de la responsabilidad

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto.

(...)"

(El énfasis es agregado)

Reglamento de Medidas Administrativas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA-CD

"Artículo 28°.- Definición

La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas."

27

Mediante Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD se aprobó el referido lineamiento.

19. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) y la Ley del SINEFA.

Resulta oportuno señalar que existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas. Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v. gr. la multa) como no monetario (v. gr. la amonestación). Por su parte, las medidas correctivas tienen por objeto "revertir" o "disminuir en lo posible" el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción. Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos.

(El énfasis es agregado)

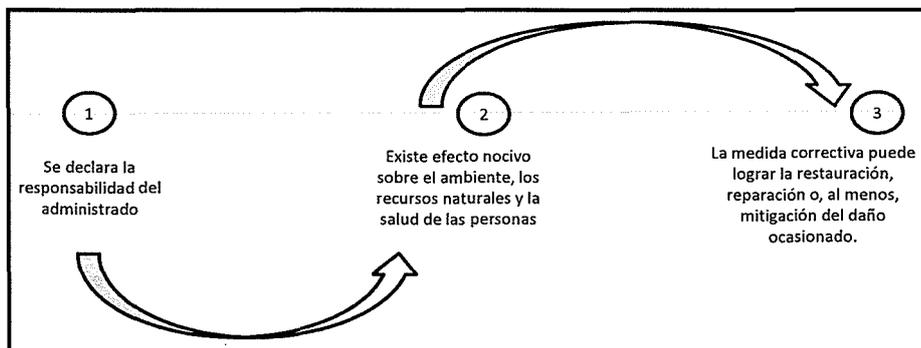


Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>28</sup> establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

40. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:

- a) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
- b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
- c) La medida a imponer permita lograr la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

**Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa**



Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

41. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente a los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos<sup>29</sup>. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.

42. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:



N

<sup>28</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA  
 Artículo 22.- Medidas correctivas  
 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes: (...)  
 f) Otras que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.  
 (El énfasis es agregado).

<sup>29</sup> En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.





- a) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
- b) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
- c) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible<sup>30</sup> conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
43. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que en el Artículo 29° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, concordante con el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar una medida correctiva de adecuación para que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares que mitiguen los posibles efectos perjudiciales de dicha conducta. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (i) Cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
- (ii) Cuál sería la medida idónea para prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General. En caso el cumplimiento de la obligación infringida sea suficiente para evitar el efecto nocivo, no se emitirá medida correctiva alguna.
44. De otro lado, en el caso de medidas compensatorias, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- (i) la imposibilidad de restauración del bien ambiental; y,
- (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

#### IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

##### IV.2.1. Análisis del Único hecho imputado



30

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

**"Artículo 3. Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación."

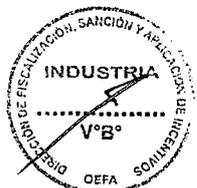
(...)

**Artículo 5. Objeto o contenido del acto administrativo**

5.1 El objeto o contenido del acto administrativo es aquello que decide, declara o certifica la autoridad.

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar."

(El énfasis es agregado).





45. La conducta infractora imputada a Rabanal se encuentra referida a no haber permitido el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla durante la supervisión efectuada el 15 de agosto del 2016.
46. Sobre el particular, y conforme al análisis desarrollado en el Acápite III.1.2 de la presente Resolución, se ha verificado que Rabanal ha corregido la presente conducta infractora, toda vez que permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla durante la supervisión efectuada el 5 de mayo del 2017.
47. En ese sentido, a la fecha no existen consecuencias que se deban corregir, compensar, revertir o restaurar que es precisamente el presupuesto legal que habilita el dictado de una medida correctiva.
48. Por lo que en virtud del Artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, en concordancia con el Inciso 22.1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, y en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del TULO del RPAS<sup>31</sup>, esta Dirección de Fiscalización considera que no debe proponerse medida correctiva alguna al respecto.

## V. DECLARACIÓN DE REINCIDENCIA

### V.1 Marco teórico legal

49. El inciso e) del Numeral 3 del Artículo 246° del TULO de la LPAG<sup>32</sup> regula la aplicación del principio de razonabilidad en el marco de la potestad sancionadora y establece que, en aplicación de este principio, la reincidencia es uno de los criterios que la autoridad tomará en cuenta para determinar la graduación de la sanción a imponerse. La reincidencia en sede administrativa implica la comisión de una misma infracción dentro del plazo determinado por la normativa aplicable.
50. Sin embargo, el texto original de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), no estableció un plazo para la configuración de un supuesto de reincidencia en sede administrativa, esto es, el

<sup>31</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD

**“DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA  
ÚNICA.-** Aplicación del Artículo 19 de la Ley N° 30230  
(...)

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

<sup>32</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del 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 ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:*

(...)

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

(...)



Y





plazo dentro del cual un infractor puede ser calificado como reincidente.

51. Mediante la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD se aprobaron los "Lineamientos que establecen los criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales en los sectores económicos bajo el ámbito de competencia del OEFA" (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD**). Estos lineamientos señalan que **la reincidencia implica la comisión de una nueva infracción cuando el autor haya sido sancionado anteriormente por una infracción del mismo tipo, siendo necesario que dicha sanción se encuentre consentida o que haya agotado la vía administrativa**<sup>33</sup>.
52. Asimismo, estos lineamientos establecieron que ante la ausencia de un plazo legal para la determinación de la reincidencia en los procedimientos administrativos sancionadores desarrollados por el OEFA, un criterio objetivo es tomar como referencia el plazo de prescripción de la infracción de cuatro (4) años recogido en el Artículo 233° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que está ligado a la imposibilidad de la administración de sancionar una conducta infractora por el transcurso del tiempo. Por tanto, establece que **para la configuración de la reincidencia se deben tomar en cuenta las infracciones cometidas en los cuatro (4) años anteriores**<sup>34</sup>. En ese sentido, ésta constituye una norma interpretativa aplicable a todos los procedimientos administrativos sancionadores desarrollados por el OEFA.
53. Posteriormente, mediante el Decreto Legislativo N° 1272 se modificó la LPAG, dicho Decreto entró en vigencia a partir del 22 de diciembre del mismo año y se derogó la Ley N° 29060, consolidándose dicha normativa en el TUO de la LPAG vigente actualmente. Mediante dicha modificación se cambió el régimen de la reincidencia, precisándose el momento desde el cual se cuenta dicho plazo. Así,

<sup>33</sup> Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD

**"III. Características**

6. La reincidencia implica la comisión de una nueva infracción cuando ya ha sido sancionado por una infracción anterior. La reincidencia es considerada como un factor agravante de la sanción en la Ley N° 27444- Ley de Procedimiento Administrativo General y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, conforme fue indicado anteriormente.

(...)

**IV. Definición de reincidencia**

9. La reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior".

(...)

**V Elementos**

**V.1. Resolución consentida o que agota la vía administrativa.-**

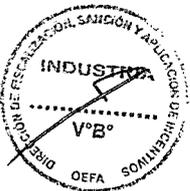
10. Para que se configure la reincidencia en la comisión de infracciones administrativas resulta necesario que el antecedente infractor provenga de una resolución consentida o que agote la vía administrativa, es decir, firme en la vía administrativa. Solo una resolución con dichas características resulta vinculante. (...)"

<sup>34</sup> Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobados mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA-PCD

**"V.2 Plazo.-**

12. Ni la Ley del Procedimiento Administrativo General ni las normas aplicables al OEFA contemplan un plazo determinado para la configuración de un supuesto de reincidencia; sin embargo, por razones de seguridad jurídica resulta necesario que se determine el plazo dentro del cual un infractor puede ser calificado como reincidente.

13. Ante la ausencia de un plazo legal, un criterio objetivo para su determinación es tomar como referencia el plazo de prescripción de la infracción de cuatro años recogido en el Artículo 233 de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que está ligado a la imposibilidad de la administración de sancionar una conducta infractora por el transcurso del tiempo. Por tanto, para la configuración de la reincidencia se tendrán en cuenta las infracciones cometidas en los cuatro (4) años anteriores."





el Literal e) del Numeral 3 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, estableció que **la reincidencia implica la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.**

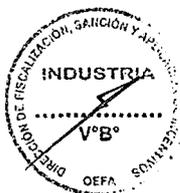
54. Se debe precisar que la LPAG entró en vigencia el 11 de octubre del 2001, mientras que su modificación a través del Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016, entró en vigencia a partir del 22 de diciembre del mismo año.
55. Adicionalmente, es preciso señalar que las conductas infractoras identificadas en la Supervisión Regular 2013 se cometieron en el marco del régimen de la reincidencia establecida en la LPAG, y la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD. De la misma manera, las supervisiones anteriores que son tomadas en consideración para analizar la reincidencia del administrado también fueron desarrolladas en el marco de esta misma norma.
56. Al respecto, el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú del 1993<sup>35</sup> establece que la ley no tiene efectos retroactivos; sin embargo, dicha disposición se encuentra matizada por la aplicación de la ley más favorable al procesado<sup>36</sup>.
57. Aunado a ello, el numeral 5 del Artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>37</sup>, establece que la potestad sancionadora se rige por el Principio de Irretroactividad, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Cabe indicar que del Principio de Irretroactividad se determina también que las disposiciones sancionadoras sólo son aplicables para tipificar y sancionar ilícitos cuando hayan entrado en vigencia con anterioridad al momento de la comisión de los hechos y siempre que estén vigentes al momento de la imposición de la sanción por la autoridad.
58. Para el caso específico (como se muestra en el gráfico a continuación), se advierte que mientras que en el marco de la LPAG, la Resolución de Presidencia de



<sup>35</sup> **Constitución Política del Perú del 1993**  
**"Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**  
**Artículo 103.-** "Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.  
La Constitución no ampara el abuso del derecho."

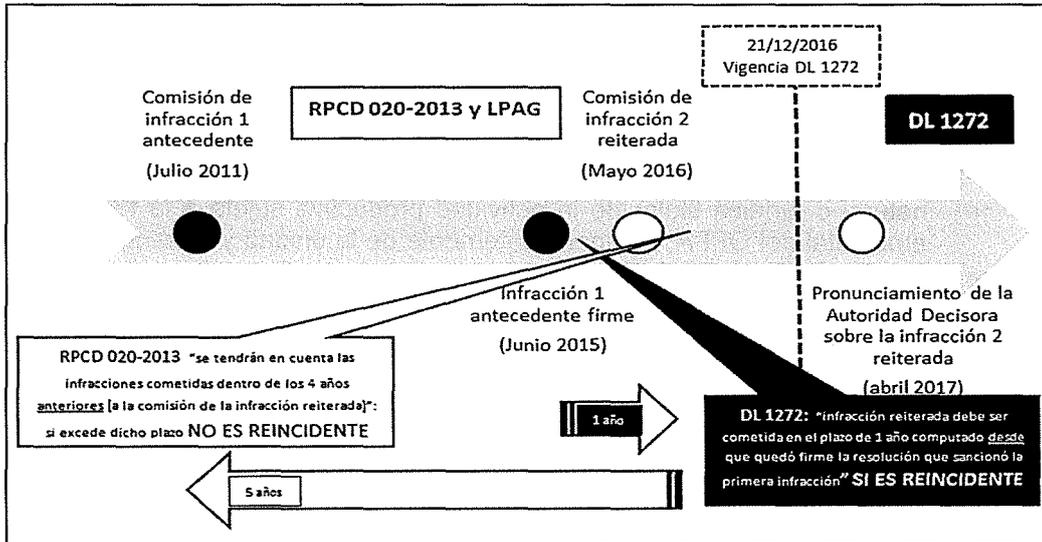
<sup>36</sup> **Constitución Política del Perú del 1993**  
**"Principios de la Administración de Justicia**  
**Artículo 139.-** Son principios y derechos de la función jurisdiccional:  
(...)  
11. La aplicación de la ley más favorable al procesado en caso de duda o de conflicto entre leyes penales.  
(...)"

<sup>37</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del 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: (...)  
**5.- Irretroactividad.-** Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.  
Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.  
(...)"





Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD se establece que para la configuración de la reincidencia se tendrán en cuenta las infracciones cometidas en los cuatro (4) años anteriores [a la comisión de la infracción reiterada]; el Decreto Legislativo N° 1272 (que es recogido en el TUO de la LPAG) establece que la infracción reiterada debe ser cometida en el plazo de un (1) año computado desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.



59. En el ejemplo, estando vigente la regulación de la reincidencia contenida en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD se observa la comisión de una infracción denominada "Comisión de infracción 1 antecedente" (julio del 2011) la cual, luego de un tiempo determinado queda firme, denominándose "Infracción 1 antecedente firme" (junio del 2015). Con posterioridad a esta última acaece una nueva infracción del mismo tipo, denominada "Comisión de infracción 2 reiterada" (mayo del 2016), luego de lo cual, el 21 de diciembre de 2016, entra en vigencia la nueva regulación de la reincidencia contenida en el Decreto Legislativo N° 1272.

60. Siguiendo el ejemplo, bajo la regla establecida en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD, habida cuenta que no existen infracciones cometidas en los 4 años anteriores a la "Comisión de infracción 2 reiterada" (verificándose únicamente una infracción en los 5 años anteriores), **no se configura la reincidencia**. No obstante, bajo la regla establecida en el Decreto Legislativo N° 1272, considerando que la "comisión de infracción 2 reiterada" fue cometida en el plazo de 1 año computado desde que quedó firme la resolución que sancionó la "Infracción 1 antecedente firme" **sí se configura la reincidencia**.



61. Del ejemplo mostrado, se observa claramente que los regímenes de reincidencia establecidos en las normas citadas en el párrafo anterior emplean un punto de partida distinto para el conteo del plazo para la configuración de la reincidencia, lo cual tiene una implicancia importante: dependiendo de cuándo ocurra la infracción reincidente, podría resultar más beneficiosa la norma anterior (LPAG y la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD) o la nueva (Decreto Legislativo N° 1272). Por lo tanto, la regulación sobre la reincidencia, establecida en el Decreto Legislativo N° 1272 (recogida en el TUO de la LPAG), de manera general no puede ser considerada como una norma más

H





beneficiosa, pues para serlo debería resultar más favorable integralmente considerada y de manera global a la generalidad de los casos<sup>38</sup>.

62. En tal sentido, habida cuenta que no corresponde la aplicación del régimen de reincidencia regulado mediante Decreto Legislativo N° 1272 vía aplicación de la retroactividad benigna, corresponde aplicar al presente caso el régimen de **reincidencia vigente al momento de incurrida la infracción**, que es el establecido por la LPAG y la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD, debiéndose verificar la existencia de los cuatro (4) elementos constitutivos que se muestran a continuación:

- (i) **Identidad del infractor:** La nueva infracción administrativa y la antecedente deben haber sido cometidas por el mismo administrado, es decir, la persona natural o jurídica titular de la actividad productiva sujeta a la fiscalización ambiental del OEFA, independientemente de la unidad y/o planta en la que fue detectada la conducta.
- (ii) **Tipo infractor:** La nueva infracción administrativa y la antecedente deben corresponder al mismo supuesto de hecho, es decir, a la misma obligación ambiental fiscalizable.
- (iii) **Resolución consentida o que agota la vía administrativa:** La responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción antecedente debe haber sido declarada por una resolución consentida o final que haya agotado la vía administrativa.
- (iv) **Plazo:** La nueva infracción administrativa deberá haber sido cometida dentro de los cuatro (4) años posteriores a la comisión de la primera infracción.

63. Cabe indicar que, según lo establecido en el TUO del RPAS, la reincidencia es considerada como una circunstancia agravante especial<sup>39</sup>.

64. De otro lado, la Ley N° 30230 dispone que durante el período de tres (3) años, cuando el OEFA declare la responsabilidad administrativa por la comisión de una infracción deberá dictar una medida correctiva y, solo corresponderá la imposición de una sanción, frente al incumplimiento de dicha medida, salvo que se configure, entre otros, la figura de la reincidencia, **entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.**



<sup>38</sup> Un argumento en contrario, conllevaría a que, dependiendo del caso en particular, pudiera resultar más beneficioso, en ocasiones, el régimen de reincidencia de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD y la LPAG; y en otros, el establecido en el Decreto Legislativo N° 1272, lo que significaría la creación de un régimen *ad hoc* para cada caso donde deba evaluarse la regla de reincidencia a aplicar.

<sup>39</sup> **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**

**"Artículo 34°.- Circunstancias agravantes especiales**

Se consideran circunstancias agravantes especiales las siguientes:

- (i) La reincidencia o incumplimiento reiterado, según sea el caso;
- (ii) La conducta del infractor a lo largo del procedimiento que contravenga el principio de conducta procedimental;
- (iii) Cuando el administrado, teniendo conocimiento de la conducta infractora, deja de adoptar las medidas necesarias para evitar o mitigar sus consecuencias; u,
- (iv) Otras circunstancias de características o efectos equivalentes a las anteriormente mencionadas, dependiendo de cada caso particular".





65. Bajo este contexto y en atención a las normas antes citadas, es preciso indicar que la reincidencia presenta tres (3) consecuencias:

*(i) La reincidencia como factor agravante*

66. Ante la detección de una nueva infracción y de ser el caso, se aplicará la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

*(ii) Determinación de la vía procedimental*

67. Dicha consecuencia se deriva en aplicación de la Ley N° 30230. La reincidencia será considerada para tramitar el procedimiento administrativo sancionador de acuerdo al supuesto excepcional, el mismo que establece que frente a la determinación de la responsabilidad administrativa corresponderá la imposición de una sanción y una medida correctiva, de ser el caso, y la multa a imponer no será reducida en el 50%.

68. Cabe señalar que el plazo de seis meses previsto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, solo es aplicable para la determinación de la vía procedimental y no para las demás consecuencias de la declaración de la reincidencia.

*(iii) Inscripción en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA*

69. La declaración de reincidencia se inscribirá en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA (en adelante, RINA), registro que estará disponible en el portal web de la institución y será de acceso público y gratuito<sup>40</sup>.

**V.2. Procedencia de la reincidencia:**

70. Mediante Resolución Directoral N° 435-2017-OEFA/DFSAI del 21 de marzo del 2017, la Dirección de Fiscalización declaró responsable a Rabanal por **no haber permitido el ingreso de los supervisores de la Dirección General de Asuntos Ambientales de PRODUCE a la Planta Ventanilla**, incumplimiento establecido en el Literal g) del Artículo 21° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI



De acuerdo a los Artículos 4°, 5°, 7° y 8° del Reglamento del RINA, los pasos para la inscripción en el RINA son los siguientes:

1. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes de: (i) haber quedado consentida la resolución de la DFSAI o (ii) agotada la vía administrativa con la resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental, la DFSAI deberá inscribir la reincidencia declarada en el RINA.
2. El plazo de permanencia de los infractores varía de acuerdo a lo siguiente:
  - Si es la primera reincidencia, la inscripción estará vigente hasta los treinta (30) primeros días hábiles siguientes al pago de la multa impuesta y el cumplimiento íntegro de las medidas administrativas dictadas.
  - Si es la segunda reincidencia, el infractor permanecerá en el RINA durante el plazo de permanencia de cuatro (4) años
3. La información reportada en el RINA podrá ser rectificadas, excluida, aclarada o modificada de oficio o a solicitud de parte. Las solicitudes serán presentadas antes la DFSAI y serán atendidas en un plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes a su recepción.
4. La permanencia del infractor ambiental reincidente en el RINA será excluida cuando medie sentencia emitida por una autoridad jurisdiccional dejando sin efecto la resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental, o cuando el acto administrativo que impuso la sanción haya sido objeto de suspensión a través de una medida cautelar emitida por la autoridad jurisdiccional.





dicha infracción fue detectada durante las supervisiones realizadas por dicha autoridad<sup>41</sup>, los días 26 de agosto del 2014 y 17 de febrero del 2015.

71. La Resolución Directoral N° 435-2017-OEFA/DFSAI se encuentra consentida al haber transcurrido el plazo para la interposición de medios impugnatorios sin que Rabanal lo haya realizado.
72. En el presente procedimiento ha quedado acreditado que Rabanal cometió una infracción administrativa por **no haber permitido el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Ventanilla durante la supervisión efectuada el 15 de agosto del 2016**, hecho configurado a dicha fecha, cuyo incumplimiento está establecido en el Literal c) del Numeral 4.1 del Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con la Eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD.
73. Cabe advertir que la infracción del caso antecedente y del presente caso fueron cometidas dentro del plazo de cuatro (4) años previsto en la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD para la configuración de un supuesto de reincidencia como un factor agravante en el caso proceda la imposición de una multa, razón por la cual se debe declarar reincidente a Rabanal.
74. En consecuencia, **corresponde declarar reincidente a Rabanal** por el incumplimiento establecido en el Literal c) del Numeral 4.1 del Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con la Eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, configurándose la reincidencia como factor agravante. Asimismo, se dispone su inscripción en el RINA.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante 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 y en el del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Rabanal Service S.A.C. por la comisión de la infracción indicada en la Tabla N° 1, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

<sup>41</sup>

Cabe precisar que para las supervisiones efectuadas los días 26 de agosto del 2014 y 17 de febrero del 2015, la autoridad competente para supervisar el cumplimiento de las normas, estrategia, programas, proyectos nacionales, así como de los procesos de la gestión ambiental para la actividad de la industria manufacturera, de conformidad con el Literal r) del Artículo 113° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 343-2012-PRODUCE.



**Artículo 2°.-** Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medidas correctivas a Rabanal Service S.A.C. por la infracción detallada en la Tabla N° 1; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

**Artículo 3°.-** Declarar reincidente a Rabanal Service S.A.C. por la comisión de la infracción al Numeral 31.1 del Artículo 31 del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, configurándose la reincidencia como factor agravante.

**Artículo 4°.-** Informar a Rabanal Service S.A.C. 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 del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA<sup>42</sup>.

**Artículo 5°.-** Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos; sin perjuicio de que, si esta adquiere firmeza, los extremos que declaran la responsabilidad administrativa serán tomados 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 OEFA.

Regístrese y comuníquese,

**Ricardo Oswaldo Machuca Breña**  
Director (e) de Fiscalización, Sanción  
y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y Fiscalización  
Ambiental - OEFA

JMT/spf

42

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/CD

**Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos**

24.1 El administrado podrá presentar recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva, solo si se adjunta prueba nueva.

24.2 El administrado podrá presentar recurso de apelación contra la determinación de una infracción administrativa, el dictado de una medida cautelar, la imposición de una sanción o el dictado de una medida correctiva.

24.3 Los recursos administrativos deberán presentarse en un plazo de quince (15) días hábiles, contado desde la notificación del acto que se impugna.

