



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

**RESOLUCIÓN N° 270-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1031-2015-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : REPRESENTACIONES Y CURTIEMBRE SAN JOSÉ E.I.R.L.  
SECTOR : INDUSTRIA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1492-2018-OEFA/DFAI

*SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L., por la comisión de la conducta infractora referida a desarrollar actividades industriales en la Planta Cajamarca sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por autoridad competente, y ordenó el dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución.*

*De igual manera, se confirma la Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI en el extremo que sancionó a Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L., con una multa ascendente a veintiún con setenta y ocho (21.78) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).*

Lima, 19 de setiembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L.<sup>2</sup> (en adelante, **Curtiembre San José**) es titular de la unidad fiscalizable denominada Planta Cajamarca, ubicada en el departamento, provincia y distrito de Cajamarca.

<sup>1</sup> El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1031-2015-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20495745768.

2. El 18 de agosto de 2014 (**Supervisión Especial 2014**) y 9 de octubre de 2015 (**Supervisión Regular 2015**), la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó acciones de supervisión en la Planta Cajamarca durante las cuales se detectó presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Curtiembre San José.
3. Los hechos detectados se encuentran recogidos en las Actas de Supervisión de fechas 18 de agosto de 2014 y 9 de octubre de 2015, que dieron lugar al Informe de Supervisión N° 0117-2014-OEFA/DS-IND del 27 de agosto de 2014 al Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 258-2016-OEFA/DS-IND del 04 de mayo de 2016, al Informe de Supervisión N° Directa 679-2016-OEFA/DS-IND del 19 de agosto de 2016, respectivamente<sup>3</sup>.
4. Mediante Informe Técnico Acusatorio N° 052-2015/OEFA-DS del 10 de febrero de 2015<sup>4</sup> e Informe de Supervisión Complementario N° 288-2017-OEFA/DS-IND del 5 de abril de 2017<sup>5</sup>, la Dirección de Supervisión analizó los hallazgos detectados durante las citadas acciones de supervisión, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
5. En atención a ello, la Subdirección de Fiscalización de Actividades Productivas del OEFA (SFAP) emitió la Resolución Subdirectoral N° 0080-2018-OEFA/DFAI/SFAP<sup>6</sup> del 8 de febrero de 2018, a través de la cual se dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Curtiembre San José.
6. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>7</sup>, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 151-2018-OEFA/DFAI/SFAP el 20 de abril de 2018<sup>8</sup> (**Informe Final de Instrucción**), recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre San José.
7. Posteriormente, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (DFAI) emitió la Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018<sup>9</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre San José<sup>10</sup>, de acuerdo al siguiente detalle:

<sup>3</sup> Documentos contenidos en los discos compactos que obran en los folios 9 y 30, respectivamente.

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

<sup>5</sup> Folios 11 al 29.

<sup>6</sup> Folios 31 al 34. Notificada el 14 de febrero de 2018 (folio 35).

<sup>7</sup> Folios 38 al 96. Escrito con registro N° 020821 presentado el 9 de marzo de 2018.

<sup>8</sup> Folios 102 al 110. Notificada el 25 de abril de 2018 (folio 112)

<sup>9</sup> Folios 130 al 139. Notificada el 9 de julio de 2018 (folio 140).

<sup>10</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Curtiembre San José, se realizó en virtud de lo dispuesto en el literal b) del 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L. realizó actividades industriales en la Planta Cajamarca sin contar con un instrumento de	Literal a) del artículo 13 <sup>o11</sup> y artículo 53 <sup>o</sup> del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) <sup>12</sup> .	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. Resolución de Consejo Directivo

aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

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

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

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

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

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

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

11

**DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2015.

**Artículo 13.- Obligaciones del titular**

Son obligaciones del titular:

- a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.

12

**DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2015.

**Artículo 53.- Adecuación ambiental de las actividades en curso**

53.1 El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de:

- a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)  
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.
- b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)  
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (LSNEIA) <sup>13</sup> . Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) <sup>14</sup> .	N° 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) <sup>15</sup> . Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD <sup>16</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 0080-2018-OEFA/DFAI/SFAP.  
Elaboración: TFA

8. En atención a ello, la DFAI resolvió sancionar a Curtiembre San José con una multa ascendente a veintitún con setenta y ocho (21.78) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago.
9. Asimismo, ordenó al administrado el cumplimiento de una medida correctiva, conforme al siguiente detalle:

<sup>13</sup> LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril 2001.

**Artículo 3°- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

<sup>14</sup> DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre 2009.

**Artículo 15°. - Obligatoriedad de Certificación Ambiental**

Toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

<sup>15</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

**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 un 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 y fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 500) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>16</sup> Cuadro de Tipificación e Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

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 o 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 17 500 UIT

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
Curtiembre San José realizó actividades industriales en la Planta Cajamarca sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.	<p>a. Proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Cajamarca hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a) precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la DS, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre<sup>17</sup> parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Cajamarca a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Cajamarca que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificados ambientales de Curtiembre San José, así como por el representante legal.</p> <p>En caso que Curtiembre San José, obtenga aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los noventa (90) días hábiles otorgados, deberá adjuntar a DS la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA.

17

**Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (...)**

**Artículo 65.- Comunicación del titular en caso de cierre**

- 65.1 El titular debe comunicar a la autoridad competente su decisión de cierre definitivo, temporal, parcial o total de sus actividades o instalaciones, con una anticipación no menor de noventa (90) días calendario antes del inicio de la ejecución del cierre, en cuyo caso adjuntará a la comunicación el plan de cierre detallado. El plan de cierre detallado será aprobado previa opinión favorable de la entidad de fiscalización.
- 65.2 En caso el titular considere que no existen aspectos ambientales relevantes en la etapa de cierre y post cierre, podrá adjuntar a la comunicación a que hace referencia el numeral anterior, una solicitud sustentada a la autoridad competente, la cual determinará la exigibilidad o no de la presentación de un plan de cierre detallado, previa opinión favorable del ente fiscalizador.
- 65.3 En los casos de reinicio de actividades que hayan sido objeto de cierre temporal, parcial o total, el titular debe comunicar al ente fiscalizador, y éste a la autoridad competente, el reinicio de sus actividades, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores.

10. La Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La primera instancia señaló que, durante las acciones de supervisión, la DS constató que Curtiembre San José venía realizando actividades industriales en la Planta Cajamarca sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, toda vez que, al solicitársele el citado documento no cumplió con remitirlo.
- ii) La DFAI consideró relevante realizar un análisis de aplicación de retroactividad benigna al caso concreto, para lo cual comparó los cuadros de tipificación de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, concluyendo que el bloque de tipicidad actual le es más favorable a Curtiembre San José, por lo que corresponde considerar el rango de sanción monetaria, establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.
- iii) Respecto a fotografías presentadas por Curtiembre San José las cuales sustentarían el levantamiento de los presuntos hallazgos referidos al almacén central de sus residuos peligrosos, acondicionamiento de sus residuos sólidos peligrosos y un contrato para la disposición de residuos sólidos peligrosos generados por la Planta Cajamarca; la DFAI señaló que, lo manifestado por Curtiembre San José no es materia de imputación en el presente PAS, por lo que carece de objeto analizar lo señalado.
- iv) Así también, Curtiembre San José alegó que, mediante escrito del 9 de marzo de 2018 solicitó al Ministerio de la Producción (**Produce**) la evaluación de la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA). Al respecto, la primera instancia consideró que la documentación presentada no desvirtúa el hecho imputado puesto que, de la consulta a la base de Estudios Aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria del Produce se verificó que a la fecha Curtiembre San José no cuenta con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.
- v) En atención a lo expuesto, la Instancia Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Curtiembre San José por realizar actividades industriales de curtiembre sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

11. El 31 de julio de 2018, Curtiembre San José interpuso recurso de apelación<sup>18</sup> contra la Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:

Respecto a la delimitación del recurso de apelación

- a) Sobre el particular, Curtiembre San José interpuso recurso de apelación en todos sus extremos contra la Resolución Directoral N° 1492-2018-

<sup>18</sup> Escrito con Registro N° 2018-E01-064335 (Folios 142 al 185).

OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018 planteó como pretensión principal que se revoque la resolución apelada y como pretensión accesoria que se declare la nulidad de la resolución apelada al haber sido emitida afectando uno de sus requisitos de validez referidos al procedimiento regular establecido en el inciso 5 del artículo 3° del TUO de la LPAG.

#### Errores en cuanto a la interpretación de las pruebas producidas

- b) El administrado señala que el elemento fáctico de singular importancia que no ha sido considerado en la resolución apelada, se encuentra relacionado a que, el administrado realiza actividades de artesano familiar que datan desde el 15 de agosto 2008, fecha en que la Municipalidad Provincial de Cajamarca extendió la Licencia Municipal de Apertura de Establecimiento N° 5902008. Siendo que el citado documento sustentaría que al momento de la supervisión sí contaba con autorización para la realización de operaciones. En esa línea argumentativa, sostuvo que le resultan aplicables los alcances del primer y segundo párrafo del artículo 19° de la Ley 30230.
- c) En ese sentido, considera que corresponde el dictado de una medida correctiva a efectos de obtener el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA), pero no en el modo y forma ordenados en la resolución impugnada. En esa medida, argumentó que el plazo debe extenderse hasta que Produce se pronuncie, teniendo en cuenta que, ya se ha ingresado la solicitud de aprobación. Asimismo, señala que la primera instancia ordena que se inicie un plan de cierre, luego de los 90 días de cumplido el plazo, sin embargo, considera que, al no contar con un IGA, no resulta aplicable que se solicite un plan de cierre, y que, en todo caso, ello corresponde al nuevo inicio de un PAS, luego que se verifique el incumplimiento de la medida correctiva.
- d) Sin perjuicio de ello, Curtiembre San José señala que, en el caso concreto, el PAS ya concluyó, estableciéndose una sanción, por lo que carecería de propósito la aplicación de una medida correctiva. Asimismo, sostuvo que, toda vez que no se ha declarado la suspensión del procedimiento sancionador, conforme a lo establecido en el artículo 19° de la Ley 30230, se habría desnaturalizado la norma citada, cuyo espíritu es la corrección de la conducta, y no la sanción.

#### Respecto al cálculo de la multa

- e) Curtiembre San José señala que, se ha tomado como referencia el monto discrecional de S/. 16,407.82, como costo evitado por realizar actividades sin IGA, a pesar que, el costo de elaboración de IGA por las consultoras ubicadas en provincia se estima entre siete y diez mil soles. Siendo que, en su caso la consultora Ecology Yasdmin E.I.R.L. le ha cobrado la suma de S/. 8,260.00, para la formulación de su IGA. En conclusión, el recurrente considera que el monto que debe ser utilizado como referente, es el de las consultoras de provincia.

- f) Asimismo, alega que los considerandos 61 al 63 se contradicen con el considerando 64 de la resolución apelada, ya que la multa establecida supera el 10% del ingreso bruto anual percibido al año anterior a fecha que se ha cometido la infracción.

Atentado al debido proceso por acumulación de facto de PAS

- g) Curtiembre San José señala desconocer el momento en el cual la autoridad de supervisión o instrucción dispuso la acumulación de ambos procesos (Supervisión Especial 2014 y Supervisión Regular 2015). Toda vez que, simplemente se tramitaron paralelamente, afectándose el principio y garantía del *non bis in ídem*, como se observa en los considerandos 1 al 4 de la resolución apelada.

Afectación al principio de irretroactividad de la ley

- h) El administrado señala que, al presente procedimiento administrativo sancionador le resultan aplicables las normas vigentes a la fecha de realización de la Supervisión Especial 2014 y Supervisión Regular 2015. Sin embargo, el presente procedimiento, se ha tramitado dentro de los alcances de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, lo cual afecta el principio de irretroactividad y por ende el debido proceso.
12. El 6 de setiembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral, solicitada por Curtiembre San José, ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente<sup>19</sup>. En la citada audiencia, el administrado reiteró lo señalado en su escrito de apelación.

**II. COMPETENCIA**

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>20</sup>, se crea el OEFA.
14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la LSNEIA, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho

<sup>19</sup> Folios 191 al 194.

<sup>20</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>21</sup>.
16. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>22</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 033-2013-OEFA/CD<sup>23</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 9 de agosto de 2013.
17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>24</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>25</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización

<sup>21</sup> LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013

**Disposiciones Complementarias Finales**

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>22</sup> DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>23</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 033-2013-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de agosto de 2013.

**Artículo 1.-** Determinar que a partir del 09 de agosto de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

<sup>24</sup> LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 10°.-** Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>25</sup> DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. ADMISIBILIDAD

18. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>26</sup>, por lo que es admitido a trámite.

### IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>27</sup>.
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>28</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos

#### Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

#### Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>26</sup> Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

#### Artículo 218.- Recurso de apelación

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

#### Artículo 219.- Requisitos del recurso

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

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

<sup>28</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. Artículo 2°.- Del ámbito (...)

físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

21. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
22. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>29</sup>.
23. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>30</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>31</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>32</sup>.

---

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

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>30</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 2°.** - Toda persona tiene derecho:(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>31</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>32</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

24. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>33</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>34</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>35</sup>.
25. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
26. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>36</sup>.
27. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>34</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

## V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

28. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso consisten en:
- (a) Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre San José por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
  - (b) Determinar si se ha realizado un adecuado cálculo de la multa impuesta a Curtiembre San José.
  - (c) Determinar si se ha vulnerado el debido procedimiento.

## VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VI.I. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Curtiembre San José por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

- 
29. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala considera pertinente exponer el marco normativo que regula el cumplimiento la obligación de contar con un IGA aprobado previamente por la autoridad competente para el inicio de actividades.
- 
30. Cabe señalar que el artículo 3° de la Ley del SEIA en concordancia con el artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA establecen que toda persona (natural o jurídica) que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, tiene la obligación de gestionar y obtener la aprobación de una certificación ambiental por parte de la autoridad competente, de forma previa al inicio de operaciones<sup>37</sup>.
- 
31. Asimismo, a través de los artículos 24° de la LGA, se ratificó la evaluación del impacto ambiental como instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos; precisándose, además, que aún aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental debían cumplir con las normas ambientales específicas.
32. Resulta oportuno indicar, que la certificación ambiental es un mecanismo orientado a garantizar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales, así como lograr su manejo sostenible, en beneficio del entorno natural y social. Esta se formaliza mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, que determina la viabilidad ambiental de la actividad

<sup>37</sup> Asimismo, dicha norma establece la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión, en caso de desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental).

a realizar, y que se expresa en la aprobación del correspondiente estudio de impacto ambiental.

33. En ese sentido, los instrumentos de gestión ambiental, incluyen las acciones que el titular se encuentra obligado a realizar, las cuales consisten en técnicas para conducir y manejar el ambiente, considerando los elementos que lo conforman y las actividades que lo afectan.
34. Estos instrumentos operan en dos formas complementarias: preventiva y correctiva, de manera que existen instrumentos técnicos de ambas clases para dar respuesta a los problemas que se presentan en el marco de una buena gestión ambiental<sup>38</sup>.
35. En el sector industria, la exigibilidad de contar con un instrumento de gestión ambiental previo al inicio de actividades se deriva de lo dispuesto en los artículos 6° y 8° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI<sup>39</sup>, el cual entró en vigencia el 27 de setiembre de 1997. Cabe precisar que dichas obligaciones están actualmente se deriva de lo dispuesto en los artículos 13° y 53° del RGAIMCI<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi – Prensa. Madrid. 2009. p. 56.

- <sup>39</sup> **Artículo 6.- Obligaciones del Titular.** - Son obligaciones del titular de la industria manufacturera, sin perjuicio del cumplimiento de las normas ambientales:
1. Poner en marcha y mantener programas de prevención de la contaminación, a fin de reducir o eliminar la generación de elementos o sustancias contaminantes en la fuente generadora, reduciendo y limitando su ingreso al sistema o infraestructura de disposición de residuos, así como su vertimiento o emisión al ambiente.
  2. Evitar e impedir que, como resultado de las emisiones, vertimientos descarga y disposición de desechos, no se cumpla con los patrones ambientales, adoptándose para tal efecto las medidas de control de la contaminación que correspondan.
  3. Ejecutar los programas de prevención y las medidas de control contenidas en el EIA, DIA o PAMA. (...)

**Artículo 8.- Documentos Exigibles.** - Las actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:

1. Nuevas Actividades y Ampliaciones o Modificaciones. - Una DIA o un EIA de conformidad con lo dispuesto en el capítulo II del Título I de este Reglamento, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.
2. Actividades en Curso.- Un PAMA para el caso de actividades en curso que deban adecuarse a las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.
3. Un Informe Ambiental en los plazos y con la información que establezca por Resolución Ministerial la Autoridad Competente, suscrito por un Consultor Ambiental y por el titular de la actividad.

**DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de setiembre de 2015.

**Artículo 13.- Obligaciones del titular**

Son obligaciones del titular:

- a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle

**Artículo 53.- Adecuación ambiental de las actividades en curso**

- 53.1** El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de:

36. Ahora bien, en el caso en concreto, durante las supervisiones a la Planta Cajamarca, la DS constató que Curtiembre San José realiza actividades industriales de curtido y adobo de cuero (acabado), sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por autoridad competente, conforme se observa de lo consignado en los siguientes documentos:

#### Acta de Supervisión del 18 de agosto de 2014

<b>5. HALLAZGOS</b>
Hallazgo N° 1: <i>En Empresa Representaciones y Curtiembre San José S.R.L., no cuenta con Instrumento de Gestión Ambiental Aprobado por el Ministerio de la Producción.</i>

Fuente: Anexos del Informe N° 0117-2014-OEFA/DS-IND<sup>41</sup>

#### Acta de Supervisión del 9 de octubre de 2015

##### REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN

Administrado	<i>Representaciones y Curtiembre San José S.R.L.</i>
C.U.C.	<i>0002-10-2015-12</i>
Unidad Fiscalizable	<i>Planta Industrial</i>
Actividad	<i>Curtiembre</i>
Representante de la unidad fiscalizable	<i>José Ramos Yopla Chulan</i>
Fecha de requerimiento	<i>09-10-2015</i>

De conformidad a lo establecido en la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en los artículos 26° y 28° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD<sup>1</sup>, solicitamos a usted entregar la siguiente documentación:

N°	DOCUMENTACIÓN
<i>01</i>	<i>Copia de documento que obra el Instrumento de Gestión Ambiental del administrado, emitido por el Ministerio de la Producción</i>

Fuente: Anexos del Informe N° 679-2016-OEFA/DS-IND<sup>42</sup>

- a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)  
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.
- b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)  
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

<sup>41</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 9.

<sup>42</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 30 (página 20).

37. En ese sentido, en el Informe de Supervisión **Directa** N° 679-2016-OEFA/DS-IND se arriban a las siguientes conclusiones:

**Hallazgo N° 1**

<p>Hallazgo N° 01: El administrado realiza actividades de curtiembre (remojo, pelambre, curtido, recurtido, rebajado, dividido, ablandado y, planchado de cueros; sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental; aprobado por el Ministerio de la Producción.</p>	<p><b>Medios probatorios</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Relación de estudios ambientales aprobados por el Ministerio de la Producción.</li> <li>• Requerimiento documentario del Acta de Supervisión de fecha 9 de octubre de 2015. Acta de Supervisión de fecha 11 de noviembre de 2015.</li> </ul>
--	--

Fuente: Informe N° 679-2016-OEFA/DS-IND<sup>43</sup>

38. La referida observación se complementa con las fotografías 2, 3 y 7 contenidas en los Informes de Supervisión, en las cuales se evidencia a personal de Curtiembre San José realizando actividades de curtiembre:

**Personal de la Planta Cajamarca realizando actividades de curtiembre**

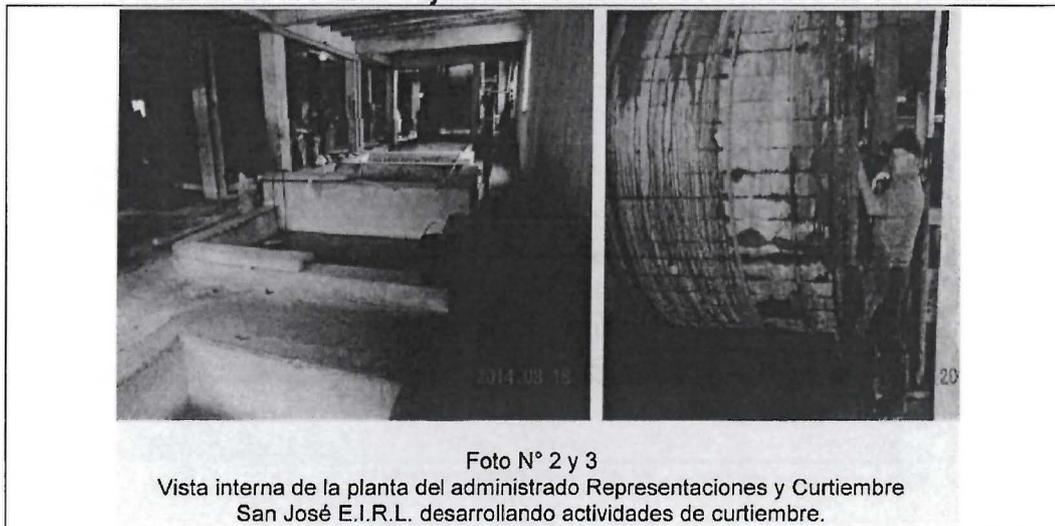


Foto N° 2 y 3  
Vista interna de la planta del administrado Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L. desarrollando actividades de curtiembre.

Fuente: Informe N° 117-2014-OEFA/DS-IND<sup>44</sup>

<sup>43</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra en el folio 30.

<sup>44</sup> Contenido en el disco compacto que obra en el folio 9 (página 43).



Foto N° 7: Proceso de la fase seca de la curtiembre de pieles, donde se aprecia a trabajador de la planta realizando labores de procesamiento de cueros.

Fuente: Informe N° 679-2016-OEFA/DS-IND<sup>45</sup>

39. Ahora bien, en su recurso de apelación, Curtiembre San José señaló que realiza actividades de artesano familiar que datan de años atrás al 15 de agosto 2008<sup>46</sup>, fecha en que la Municipalidad Provincial de Cajamarca extendió la Licencia Municipal de Apertura de Establecimiento N° 5902008. Siendo que el citado documento sustentaría que al momento de la supervisión sí contaba con autorización para la realización de operaciones. En conclusión, sostiene el recurrente, le resultan aplicables los alcances del primer y segundo párrafo del artículo 19° de la Ley 30230.
40. En ese sentido, Curtiembre San José considera que corresponde el dictado de una medida correctiva a efectos de obtener el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA), pero no en el modo y forma ordenados en la resolución impugnada. Esta conclusión es abordada por el administrado, en la medida que sostiene que, el plazo de la medida correctiva, debe extenderse hasta que Produce se pronuncie, teniendo en cuenta que, ya se ha ingresado la solicitud de aprobación. Asimismo, señala que la primera instancia ordena que se inicie un plan de cierre, luego de los 90 días de cumplido el plazo, sin embargo, considera que, al no contar con un IGA, no resulta aplicable que se solicite un plan de cierre, y que, en todo caso, ello corresponde al nuevo inicio de un PAS, luego que se verifique el incumplimiento de la medida correctiva.
41. Al respecto, corresponde citar el artículo 19° de la Ley 30230, en el cual se dispone lo siguiente:

<sup>45</sup> Contenido en el disco compacto que obra en el folio 30 (página 168).

<sup>46</sup> Folios 97 al 101.

## Medidas para la Promoción de la Inversión en materia Ambiental

### **Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras (...)**

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

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

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

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

(Subrayado agregado)

42. Conforme se advierte, en el artículo 19° de la citada Ley se establece que durante el periodo de tres (3) años, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, en los cuales, si declara la existencia de infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador. Luego, si verifica el cumplimiento de dicha medida, concluirá el procedimiento; de lo contrario, lo reanudará quedando habilitado para imponer la sanción respectiva.
43. Asimismo, en el citado artículo se establece que el procedimiento sancionador excepcional antes descrito **no resulta aplicable** entre otros supuestos, cuando se realicen actividades sin contar con (i) el instrumento de gestión ambiental o, (ii) la autorización de inicio de operaciones correspondiente, o (iii) en zonas prohibidas.
44. Al respecto, el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, dispone lo siguiente:

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

(Subrayado agregado)

45. En esa línea, en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, teniendo en cuenta la gravedad de la conducta infractora y la importancia de los bienes jurídicos afectados, verificada la conducta infractora, se debe imponer la sanción sin reducción alguna, más la debida medida correctiva que corresponda.
46. Así, verificado uno de los supuestos señalados en el literal b) del citado cuerpo normativo, esto es, la realización de actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental, corresponderá imponer la sanción sin reducción alguna, más la debida medida correctiva que corresponda. Al respecto, cabe señalar que, aún en el supuesto que los administrados cuenten con la autorización de inicio de operaciones correspondiente, ello no los exime de contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente, para realizar sus actividades.
47. Al respecto, en el RGAIMCI, se ha dispuesto lo siguiente:

**Artículo 30.- Alcances de la certificación ambiental**

30.1 La certificación ambiental no podrá ser otorgada por la autoridad competente en forma parcial, provisional, fraccionada o condicionada.

30.2 El otorgamiento de la certificación ambiental no exonera al titular de obtener las licencias, permisos, autorizaciones y otros que pudieran ser exigibles por la legislación vigente, para el desarrollo de su actividad.  
(...)

**Artículo 54.- Alcances de la adecuación ambiental**

La aprobación de la DAA o el PAMA, por parte de la autoridad competente, no exonera al titular de cumplir otras obligaciones u obtener las licencias, permisos, autorizaciones y otros que pudieran ser exigibles por la legislación vigente para el desarrollo de su actividad.

(Subrayado agregado)

48. Conforme se advierte, corresponde al administrado obtener la certificación ambiental correspondiente, sin perjuicio, de cumplir con otras obligaciones u obtener las licencias, permisos o autorizaciones correspondientes, conforme a la legislación vigente.

49. Sumado a ello, cabe precisar que, conforme a la Exposición de Motivos de la Ley N° 30230<sup>47</sup>, el trámite de los procedimientos sancionadores excepcionales, tiene como finalidad la prevención y corrección de conductas infractoras de carácter ambiental, conforme se aprecia a continuación:

### **B.3) MEDIDAS DE AGILIZACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN EN MATERIA AMBIENTAL**

#### **i) PREVENCIÓN Y CORRECCIÓN DE CONDUCTAS INFRACTORAS A CARGO DE OEFA (...)**

3. De acuerdo con el Plan Nacional de Acción Medioambiental (PLANAA Perú 2010-2021), el comercio y la competitividad relacionadas con la gran biodiversidad y sus productos naturales enfrentan, entre otros problemas: la aún existente plataforma económica disociada de la condición megadiversa y vulnerable del país, la escasa competitividad ambiental y sostenibilidad de largo plazo de los negocios internacionales del país así como el desconocimiento del impacto ambiental de las cadenas de valor productivas. (...)

5. La imposición de sanciones requiere de una etapa previa de educación y de concientización de los agentes, la población y las autoridades. Con esto se logra legitimar las acciones futuras de fiscalización, generando un ambiente de confianza para el efectivo cumplimiento de las obligaciones ambientales de los administrados. Sin perjuicio de lo indicado, a fin de proteger la vida y la salud de las personas, se debe mantener las sanciones aplicables en los casos en que aquellas seas afectadas gravemente, cuando se realicen actividades sin contar con las autorizaciones o títulos habilitantes correspondientes o en zonas prohibidas, así como en los casos de reincidencia.

#### **PROPUESTA (...)**

8. Finalmente, mientras dure el periodo de 3 años, las sanciones a imponerse no podrán ser superiores al 35% de la multa establecida para dicha infracción de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes, excepto en los siguientes casos: a) infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Tal afectación debe ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada; b) actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas; y, c) reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

#### **EFFECTOS**

9. Los efectos que se esperan de la propuesta son:

47

Exposición de Motivos del Proyecto de Ley N° 3627/2013-PE – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, presentado por el Poder Ejecutivo, con la aprobación del Consejo de Ministros, el 18 de junio de 2014, pp. 34-35. Consulta: 9 de setiembre de 2018:

[http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02\\_2011\\_2.nsf/Docpub/2D2BFDCF2F12999705257CFC00090B62/\\$FILE/PL03627\\_20140618.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/Docpub/2D2BFDCF2F12999705257CFC00090B62/$FILE/PL03627_20140618.pdf)

- Mejorar la difusión de las normas y obligaciones ambientales que deben cumplir las empresas.
- Incrementar el nivel de colaboración entre OEFA y las empresas supervisoras, a fin de lograr una pronta solución a los problemas detectados en la fiscalización, mediante las medidas de corrección que ordenan dichas instituciones.
- Reducir los costos y la afectación al desempeño de las empresas, durante los tres (3) años que se privilegiarán las acciones de prevención y corrección, aplicando sanciones que no sean superiores al 35% de la multa máxima establecida para cada infracción, excepto en los casos en los que genere daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas, se realicen actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes o en zonas prohibidas, así como cuando exista reincidencia.

50. En ese sentido, se advierte que el procedimiento sancionador excepcional creado por la Ley N° 30230, se orienta a promover la inversión de las empresas formales, implementando para ello una etapa previa de educación y concientización, que busca promover la remediación ambiental, sin desproteger la salud y vida de las personas. Por lo que, este régimen no resulta aplicable a empresas que no cuenten con un instrumento de gestión ambiental, que permita identificar los posibles impactos ambientales negativos, propios de la actividad que desarrollan.

51. A mayor abundamiento, se debe tener en cuenta que, en la Ley Marco de Licencia de Funcionamiento, Ley N° 28976<sup>48</sup>, se establece que, para el otorgamiento de una licencia de funcionamiento, la municipalidad evalúa únicamente la zonificación y compatibilidad de uso y las condiciones de seguridad de la edificación.

52. En ese sentido, se advierte que, contrario a lo interpretado por el administrado, el contar con una licencia de funcionamiento aprobada por la municipalidad, no lo exime de su obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad correspondiente. Por lo que, no se encontraría en el marco de excepción recogido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

53. Ahora bien, respecto de los alcances de la medida correctiva, corresponde precisar que, en el marco de la citada medida, la autoridad decisora ordenó al

<sup>48</sup> Ley marco de licencia de funcionamiento, Ley N° 28976, publicada en el Diario El Peruano el 5 de febrero de 2007.

#### TÍTULO II DE LA LICENCIA DE FUNCIONAMIENTO

##### Artículo 3°.- Licencia de funcionamiento

La licencia de funcionamiento es la autorización que otorgan las municipalidades para el desarrollo de actividades económicas en un establecimiento determinado, en favor del titular de las mismas. (...)

##### Artículo 5°.- Entidad competente

Las municipalidades distritales, así como las municipalidades provinciales, cuando les corresponda conforme a ley, son las encargadas de evaluar las solicitudes y otorgar las licencias de funcionamiento, así como de fiscalizar las mismas y aplicar las sanciones correspondientes, de acuerdo con las competencias previstas en la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades.

##### Artículo 6°.- Evaluación de la entidad competente

Para el otorgamiento de la licencia de funcionamiento, la municipalidad evaluará los siguientes aspectos:

- Zonificación y compatibilidad de uso.
- Condiciones de Seguridad de la Edificación.

Cualquier aspecto adicional será materia de fiscalización posterior.

administrado; proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Cajamarca hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental, en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles.

54. Al respecto, corresponde precisar que la DFAI otorgó al administrado un plazo de noventa (90) días hábiles para el cese de sus actividades, hasta que obtenga su instrumento de gestión ambiental aprobado, en la medida que, aún se encuentra en trámite en la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria del Ministerio de la Producción, la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) presentada el 9 de marzo de 2018<sup>49</sup>.
55. Sobre ello, se debe señalar que la conducta infractora, referida a realizar actividades de industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, implica, como mínimo, poner en riesgo al entorno natural donde se desarrollaron dichas actividades, pues estas se han efectuado sin considerar medidas de prevención o mitigación de impactos ambientales negativos previstos en un instrumento de gestión ambiental.
56. Asimismo, con la finalidad de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, el administrado deberá remitir a la DFAI: (i) copia del cargo de comunicación del cierre parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Cajamarca, a la autoridad certificadora ambiental; y (ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Cajamarca, que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.
57. Cabe indicar que, conforme a lo establecido en el artículo 65° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el titular debe comunicar a la autoridad competente su decisión de cierre definitivo, temporal, parcial o total de sus actividades o instalaciones, con una anticipación no menor de noventa (90) días calendarios, antes del inicio de la ejecución del cierre, en cuyo caso, adjuntará a la comunicación el plan de cierre detallado.
58. Ahora bien, corresponde precisar que el plan de cierre puede ser elaborado a nivel conceptual o detallado. El plan de cierre a nivel conceptual se incluye en el instrumento de gestión ambiental que se presenta ante la autoridad competente. Mientras que, el plan de cierre detallado es aquel que se presenta de manera previa al cierre definitivo o temporal de las actividades del titular<sup>50</sup>.

<sup>49</sup> Conforme la revisión del TUPA, modificado mediante Resolución Ministerial N° 010-2018-PRODUCE, vigente a la fecha, para el otorgamiento del DAA el TUPA del Ministerio de la Producción institucional contempla el plazo de diecisiete (17) días hábiles.

<sup>50</sup> Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE. (...) Artículo 63.- Plan de Cierre

59. Así, en atención a lo expuesto previamente, se advierte que la primera instancia ordenó el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Cajamarca, en un plazo no mayor a noventa (90) días hábiles, hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental, conforme al marco normativo vigente.
60. De otro lado, el administrado señala que, en el caso concreto, el PAS ya concluyó, estableciéndose una sanción, por lo que carecería de propósito la aplicación de una medida correctiva. Asimismo, toda vez que no se ha declarado la suspensión del procedimiento sancionador, conforme a lo establecido en el artículo 19° de la Ley 30230, se habría desnaturalizado la norma citada, cuyo espíritu es la corrección de la conducta, y no la sanción.
61. Al respecto, cabe señalar que, conforme a lo desarrollado previamente, se advierte que la infracción imputada, se encuentra dentro del primer supuesto establecido en el literal b) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230. Por lo que, el presente procedimiento sancionador no se encuentra dentro del periodo de excepción, regulado en la citada norma.
62. Por lo que, acreditada la existencia de la infracción normativa, correspondía emitir una resolución que declare la existencia de responsabilidad administrativa, imponga una multa y ordene la medida correctiva correspondiente.
63. En ese sentido, se advierte que la DFAI ha procedido conforme al marco normativo vigente, no resultando amparable lo argumentado por Curtiembre San José, en este extremo de su recurso de apelación.

## VI.II. Determinar si se ha realizado un adecuado cálculo de la multa impuesta a Curtiembre San José por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

El Plan de Cierre es un instrumento de gestión ambiental cuyo objetivo es garantizar que no subsistan impactos ambientales negativos al cierre de actividades o de instalaciones.

### Artículo 64.- Tipos de Plan de Cierre

- 64.1 El Plan de Cierre puede ser elaborado a nivel conceptual o detallado.
- 64.2 El Plan de Cierre a nivel conceptual se incluye en el instrumento de gestión ambiental que se presenta ante la autoridad competente.
- 64.3 El Plan de Cierre Detallado es el que se presenta de manera previa al cierre definitivo, temporal, parcial o total, de las actividades o instalaciones del titular. El Plan de Cierre Detallado debe incluir el seguimiento y control de las acciones de post-cierre.
- 64.4 El Plan de Cierre debe ser elaborado de acuerdo con las guías y formatos que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM. (...)

### Artículo 66.- Requisitos de la solicitud para la evaluación del Plan de Cierre Detallado

El titular debe presentar la solicitud para la evaluación del Plan de Cierre Detallado, cumpliendo con los siguientes requisitos:

1. Un (01) ejemplar impreso del formulario de la solicitud para la evaluación del Plan de Cierre Detallado, aprobado por el PRODUCE, que contenga los requisitos del artículo 113 de la Ley del Procedimiento Administrativo General y los datos generales de la Consultora Ambiental.
2. Un (01) ejemplar impreso y uno (01) en formato digital del Plan de Cierre Detallado, debidamente foliado y suscrito por el titular, el representante de la Consultora Ambiental que lo elaboró y los profesionales que participaron en su elaboración. En los casos que se requiera opinión técnica de otras autoridades, el titular debe presentar tantas copias como opiniones se requieran.
3. Garantía de fi el cumplimiento, según corresponda.
4. Pago por derecho de trámite.  
(Subrayado agregado)

64. Curtiembre San José señala que, se ha tomado como referencia el monto discrecional de S/. 16,407.82, como costo evitado por realizar actividades sin IGA, a pesar que, el costo de elaboración de IGAs por las consultoras ubicadas en provincia se estima entre siete y diez mil soles. Siendo que, en su caso la consultora Ecology Yasdmin E.I.R.L. le ha cobrado la suma de S/. 8,260.00, para la formulación de su IGA. Por lo que, considera que el monto que debe ser utilizado como referente, es el de las consultoras de provincia.
65. Asimismo, el administrado alega que los considerandos 61 al 63 de la Resolución apelada se contradicen con el considerando 64 de la referida resolución, ya que la multa establecida supera el 10% del ingreso bruto anual percibido al año anterior a fecha que se ha cometido la infracción, es decir lo correspondiente al año 2014.
66. Al respecto, se debe precisar que, para el cálculo del costo evitado, la primera instancia empleó un esquema de consultoría, considerando las remuneraciones que percibiría un equipo profesional multidisciplinario mínimo para desarrollar actividades de elaboración de estudios ambientales. Los salarios de los servicios profesionales y técnicos tuvieron como fuente al Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo- MTPE.
67. De igual manera, debido a la dispersión de precios en el mercado, la primera instancia tomó como referencia el importe estándar que cobran las consultoras acreditadas por PRODUCE y SENACE, siguiendo la estructura mínima que debe contener un Instrumento de Gestión Ambiental, en este caso, un Declaración de Adecuación Ambiental DAA. Ello, de acuerdo al siguiente detalle:

#### Anexo I

Descripción	Tasa de Aplicación	Base de Aplicación	Sub-Totales (US\$)	Valor
<b>A) REMUNERACIONES<sup>(a)</sup></b>				S/. 7,127.20
RESUMEN EJECUTIVO Y DATOS GENERALES			S/. 223.84	
DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO			S/. 1288.55	
SELECCIÓN DEL ÁREA Y CARACTERÍSTICAS DEL ENTORNO			S/. 1288.83	
IDENTIFICACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS IMPACTOS			S/. 1288.83	
MEDIDAS DE PREVENCIÓN, MITIGACIÓN Y/O CORRECCIÓN DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES			S/. 1288.83	
PLAN DE CONTINGENCIAS			S/. 874.16	
PLAN DE ABANDONO			S/. 874.16	
<b>B) COSTOS DE LABORATORIO<sup>(b)</sup></b>				S/. 3,410.13
<b>C) OTROS COSTOS DIRECTOS<sup>(c)</sup></b>	15%	A		S/. 1,069.08
<b>D) COSTOS ADMINISTRATIVOS<sup>(c)</sup></b>	15%	A		S/. 1,069.08
<b>E) UTILIDAD<sup>(c)</sup></b>	15%	A+D		S/. 1,229.44
<b>F) IGV<sup>(c)</sup></b>	18%	A+B+C+D+E		S/. 2,502.89
<b>TOTAL(S/.)</b>				<b>S/. 16,407.82</b>

#### Fuentes:

- (a) El contenido del estudio toma como referencia lo señalado en la Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI-DM (Guía técnica publicada por PRODUCE para la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental.
- (b) Para los análisis de laboratorio se consideraron los puntos mínimos para cada componente o aspecto ambiental relativo a la actividad se han de realizar para la línea base (Calidad de agua, chimenea, aire y niveles de ruido).

Los costos de análisis se basaron en referencias de Laboratorios acreditados como Environmental Testing Laboratory S.A.C. – Envirotest.

- (c) 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 R.M. N° 013-2011-MEM/DM que aprueba el Arancel de Fiscalización Minera por OSINERGMIN. Así como la R.M. N° 518-2010-MEM/DM, que aprueba el Arancel de Verificación y Evaluación.
  - 15% de utilidad (sobre remuneraciones y costos administrativos), tomando como referencia los siguientes documentos. Colegio de Ingenieros del Perú (CIP) (2010) "Determinación y cálculo de los gastos generales en servicios de consultoría de ingeniería y consultoría de obras". "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, costo y utilidad).

Elaboración: Subdirección de Sanción e Incentivos - DFSAI

68. Ahora bien, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS<sup>51</sup>, la multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción. Para cuyos efectos, los ingresos deberán ser acreditados por el administrado.

69. Al respecto, cabe señalar que hasta la fecha de emisión de la Resolución Directoral N°1492-2018-OEFA/DFAI, Curtiembre San José no ha atendido el requerimiento de información realizado por la autoridad fiscalizadora, en referencia a los ingresos del año 2017. Por lo tanto, no se realizó el análisis de no confiscatoriedad de la multa a imponerse.

70. Por lo que, en atención al análisis realizado, corresponde confirmar la multa impuesta a Curtiembre San José a 21.78 UIT.

### VI.III. Determinar si se ha vulnerado el debido procedimiento.

71. En su apelación, el administrado señala desconocer el momento en el cual la autoridad de supervisión o instrucción dispuso la acumulación de ambos procesos (Supervisión Especial 2014 y Supervisión Regular 2015). Toda vez que, simplemente se tramitaron paralelamente, afectándose el principio y garantía del non bis in ídem, como se observa en los considerandos 1 al 4 de la resolución apelada.

72. Respecto a la acumulación de procedimientos el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>52</sup> establece que la autoridad responsable de la instrucción,

<sup>51</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD (...)

#### SANCIÓNES ADMINISTRATIVAS

##### Artículo 12°- Determinación de las multas (...)

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

<sup>52</sup> Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

##### Artículo 158.- Acumulación de procedimientos

La autoridad responsable de la instrucción, por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.

por propia iniciativa o a instancia de los administrados, dispone mediante resolución irrecurrible la acumulación de los procedimientos en trámite que guarden conexión.

73. Conforme lo señala Morón Urbina: *La acumulación de procedimientos tiene el propósito de que se les tramite en un mismo expediente de manera agregada y simultánea y concluyan en un mismo acto administrativo.* En esa línea argumentativa, se advierte que, la acumulación de procedimientos, presupone la existencia de dos o más procedimientos en trámite, los cuales, en la medida que guarden conexión, pueden ser acumulados en un único expediente.
74. Sobre ello, cabe precisar que, en el presente caso, contrario a lo alegado por el administrado, no existen dos procedimientos que hayan sido acumulados. Conforme se advierte, existe un único procedimiento seguido en el Expediente N° 1031-2015-OEFA/DFSAI/PAS, el cual recoge los hallazgos detectados en dos (2) acciones de supervisión, respecto a una única conducta infractora.
75. Al respecto, se debe tener en consideración que tanto en la Supervisión Especial 2014 y Supervisión Regular 2015, se constató la misma conducta infractora consistente en realizar actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente. Sobre ello, cabe precisar que, conforme lo señalado por este tribunal<sup>53</sup>, el tipo infractor consistente en realizar actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental constituye una infracción permanente.
76. Al respecto, Víctor Sebastian Baca Oneto<sup>54</sup> sostiene lo siguiente:

(...) es posible clasificar a las infracciones administrativas en dos grandes grupos: aquellas en las cuales existe un "acto de consumación" y aquellas en las cuales existe un "periodo de consumación".

(...) en el segundo grupo se incluirían a las infracciones permanentes y a las continuadas. En las primeras la conducta del actor ocasiona una situación antijurídica que se mantiene en el tiempo por la voluntad de éste. Sin embargo, a diferencia del caso de las infracciones de estado, en este supuesto la infracción sigue consumándose mientras se mantenga la situación antijurídica, porque es esto (y no solamente su producción) lo que forma parte del tipo infractor. Por esta razón en otro lugar hemos planteado que en las infracciones permanentes se mantiene a lo largo del tiempo la conducta infractora (...)

(Subrayado agregado)

77. En ese sentido, se advierte que las infracciones permanentes crean una situación

<sup>53</sup> Conforme se dispuso en el considerando 53. de la Resolución N° 246-2018-TFA-SMEPIM, del 28 de febrero de 2018: (...)

53. En ese sentido, esta sala, en la misma línea de pensamiento de la autoridad decisora, es de la opinión que la conducta infractora califica como una infracción permanente. (...)

<sup>54</sup> BACA ONETO, Víctor Sebastián. La retroactividad favorable en derecho administrativo sancionador. p. 23 a la 24. THEMIS Revista de Derecho N° 69

Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/16709/17040>

Consultado el 17 de setiembre de 2018.

antijurídica que se prolonga durante un tiempo determinado, hasta que el infractor cese su conducta. En ese sentido, mientras que no se advierta el cese del ilícito, la infracción se sigue cometiendo.

78. Así, la conducta infractora en análisis, operar sin contar con la certificación ambiental correspondiente, determina la creación de una situación antijurídica que se prolonga hasta el cese de la misma, esto es, la aprobación del instrumento de gestión ambiental.
79. Considerando lo antes expuesto, en la medida que durante la Supervisión Especial 2014 y la Supervisión Regular 2015, se constató la citada conducta infractora, correspondía evaluar los hechos advertidos, de forma integral.
80. En ese sentido, conforme a lo señalado previamente, se ha procedido al análisis de los hechos recabados en las citadas acciones de supervisión, de forma conjunta, dada la naturaleza del tipo infractor, iniciándose un único procedimiento administrativo sancionador.
81. Finalmente, respecto a la presunta vulneración al principio del *non bis in ídem*, cabe precisar que, en la vertiente procesal, dicho principio implica que no pueden coexistir dos procesos jurídicos de sanción; con identidad de sujeto, hecho y fundamento<sup>55</sup>.
82. De lo anteriormente expuesto, resulta válido concluir que la vulneración del principio del *non bis in ídem* se materializará cuando el Estado haya ejercido su potestad sancionadora en procedimientos administrativos sancionadores en los que confluyan los siguientes elementos: (i) un mismo sujeto (identidad subjetiva), (ii) mismos hechos (identidad objetiva), y (iii) bajo el mismo fundamento<sup>56</sup>.
83. En el presente caso, se advierte que se encuentra en trámite, un único procedimiento administrativo sancionador, por lo que, lo señalado por el administrado carece de fundamento.
84. De otro lado, el administrado señala que, al presente procedimiento administrativo sancionador le resultan aplicables las normas vigentes a la fecha de realización de la Supervisión Especial 2014 y Supervisión Regular 2015. Sin embargo, el presente procedimiento, se ha tramitado dentro de los alcances de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, lo cual afecta el principio de irretroactividad y por ende el debido proceso.
85. Sobre el particular, cabe indicar que en el artículo 103 de la Constitución Política del Perú<sup>57</sup>, se garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las

<sup>55</sup> RUBIO, M. (2005) Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional. Lima: Fondo Editorial PUCP, pp. 357 y 368.

<sup>56</sup> GARCÍA, R. (1995) Non bis in ídem material y concurso de leyes penales. Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, p.90.

<sup>57</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**  
**Artículo 103.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**

consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde la fecha de su entrada en vigencia.

86. Por su parte, en el artículo el 109 de la Constitución se señala que la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.
87. Sobre el particular, corresponde indicar que la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, norma que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, se encuentra vigente desde el 13 de octubre de 2017. Por lo que, los procedimientos administrativos sancionadores que se inicien a partir de dicha fecha, deberán regirse por las disposiciones del citado reglamento.
88. En ese sentido, toda vez que el presente procedimiento administrativo sancionador, se inició con la notificación de la Resolución Subdirectoral N° 0080-2018-OEFA/DFAI/SFAP<sup>58</sup>, el 14 de febrero de 2018, debe regirse por las disposiciones establecidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.
89. Por lo expuesto, esta Sala Especializada considera que corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L. por la comisión de la conducta infractora referida a desarrollar actividades industriales en la Planta Cajamarca sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, así como respecto del dictado de la medida correctiva descrita en el Cuadro

---

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.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no hace alusión a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

<sup>58</sup> Folios 31 al 34. Notificada el 14 de febrero de 2018 (folio 35).

Nº 2 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

**SEGUNDO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1492-2018-OEFA/DFAI en el extremo que sancionó a Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L., con una multa ascendente a veintiún con setenta y ocho (21.78) Unidades Impositivas Tributarias (UIT); ello, al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

**TERCERO.- DISPONER** que el monto de la multa impuesta a Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L., ascendente a veintiún y 78/100 (21.78) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la Resolución N° 270-2018-OEFA/TFA-SMEPIN; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**TERCERO.-** Notificar la presente Resolución a Representaciones y Curtiembre San José E.I.R.L. y remitir el expediente a la DFAI para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



**SEBASTIÁN ENRIQUE SUIITO LÓPEZ**  
Presidente

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



**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Vocal

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



.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**

**Vocal**

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 270-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 30 páginas.