



**EXPEDIENTE** : 2725-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : CERRADURAS NACIONALES S.A.C.  
**UNIDAD FISCALIZABLE** : PLANTA CHORRILLOS  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE CHORRILLOS, PROVINCIA Y  
DEPARTAMENTO DE LIMA  
**SECTOR** : INDUSTRIA  
**RUBRO** : METALMECÁNICA  
**MATERIA** : PLAN DE CIERRE  
RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD  
MEDIDAS CORRECTIVAS

Lima, 31 JUL. 2018

H.T. N° 2017-101-031937

**VISTOS:** La Resolución Subdirectoral N° 2002-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de diciembre del 2017, el Informe Final de Instrucción N° 52-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 20 de febrero del 2018, y,

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

1. El 11 de agosto de 2017, se efectuó una acción de supervisión especial<sup>1</sup> (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a la Planta Chorrillos<sup>2</sup> de titularidad de Cerraduras Nacionales S.A.C. (en adelante, **administrado**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 11 de agosto de 2017<sup>3</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**).
2. Mediante Informe de Supervisión N° 649-2017-OEFA/DS-IND del 10 de octubre de 2017<sup>4</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que el administrado habría incurrido en una presunta infracción a la normativa ambiental consistente en la realización de actividades de cierre de la Planta Chorrillos sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental (Plan de Cierre) aprobado por la autoridad competente.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 2002-2017-OEFA/DFSAI-SDI del 11 de diciembre del 2017<sup>5</sup>, notificada al administrado el 18 de diciembre del 2017<sup>6</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Autoridad Instructora (ahora, la **Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas**<sup>7</sup>) de la Dirección

Cabe precisar que la presente supervisión se llevó a cabo en razón de la denuncia ambiental asignada con código SINADA N° SC-0297-2017 del 21 de abril del 2017, dentro del Registro de Denuncias Ambientales del Servicio de Información Nacional de Denuncias Ambientales.

<sup>2</sup> La Planta Chorrillos se encuentra ubicada en , provincia y departamento de Lima.

<sup>3</sup> Que obra en un disco compacto (CD) ubicado a folio 7 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios 2 al 6 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 8 al 9 del Expediente.

<sup>6</sup> Folio 10 del Expediente.

<sup>7</sup> Cabe indicar que a la fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral el órgano encargado para imputar cargos se denominaba Subdirección de Instrucción e Investigación, quien hacía las funciones de autoridad





de Fiscalización y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

4. El 17 de enero del 2018, el administrado presentó sus descargos (en adelante, **escrito de descargos**)<sup>8</sup> al presente PAS.
5. El 22 de febrero de 2018 el administrado adjuntó documentos adicionales (en adelante **documento adicional al descargo**)<sup>9</sup> a los presentados en el escrito de descargos.
6. El 28 de febrero de 2018 se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 0052-2018-OEFA/DFAI/SFAP<sup>10</sup> (en adelante, **Informe Final**).
7. Mediante escrito con Registro N° 24318 del 21 de marzo de 2018 el administrado presentó sus descargos (en adelante, **escrito de descargo II**)<sup>11</sup> al Informe Final.

## II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

8. Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>12</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
9. Habiéndose aprobado el cronograma de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Subsector Industria del PRODUCE al OEFA, mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD del 29 de marzo del 2017 se estableció que **a partir del 31 de marzo de 2017**, el OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental

instructora; no obstante, a la fecha de emisión del presente Informe, de acuerdo al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM es la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas quien ha asumido la función de autoridad instructora de los procedimientos administrativos sancionadores relacionadas a las actividades productivas de agricultura, pesca, acuicultura e industria manufacturera y la encargada de realizar la imputación de cargos.

<sup>8</sup> Escrito con registro N° 05441. Folios del 12 al 55 del Expediente.

<sup>9</sup> Escrito con registro 17057, Folios del 67 al 78 del Expediente.

<sup>10</sup> Folio 79 del Expediente.

<sup>11</sup> Escrito con registro 24318, Folios del 80 al 111 del Expediente.

### Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental "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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades. (...)"





del **Rubro Fabricación de otros productos elaborados de metal** de la Industria Manufacturera del Subsector Industria proveniente del PRODUCE<sup>13</sup>.

10. Asimismo, el Artículo 247° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria<sup>14</sup>.
11. Por ende, en el presente caso son de aplicación las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, contenidas en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD; así como los distintos dispositivos normativos que apruebe el OEFA en el marco de su competencia como ente rector de fiscalización ambiental.
12. En ese sentido conforme a este marco normativo, de acreditarse la responsabilidad administrativa del imputado, se dispondrá la aplicación de la correspondiente sanción, y en el caso que la Autoridad Decisora considere pertinente se impondrá las medidas correctivas con la finalidad de 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.

### III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

#### III.1. Único hecho imputado: Cerraduras Nacionales realizó actividades de cierre en la Planta Chorrillos sin contar con un instrumento de gestión ambiental (Plan de Cierre) aprobado por la autoridad competente

##### a) Análisis del único hecho imputado

13. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión e Informe de Supervisión, al momento de la Supervisión Especial 2017, se constató que el administrado no realizaba actividades productivas, por encontrarse en proceso de mudanza a una nueva Planta en Villa El Salvador. Según se informó a los supervisores, la Planta Chorrillos dejó de operar desde el mes de mayo de 2017 y el predio ha sido vendido en el mes de julio de 2017. El representante del administrado manifestó que nunca gestionaron la aprobación del instrumento de gestión ambiental.

14. Asimismo, se observó que las áreas de la Planta Chorrillos se encontraban desmanteladas, dos máquinas de laminado se encontraban en proceso de

<sup>13</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 009-2017-OEFA/CS y Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD.

<sup>14</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

*"Artículo 247.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora*

*El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto".*



desmontaje, así como extractores de humo y hornos de recocido dispuestos como chatarra, según el administrado.

15. Por otro lado, las áreas de Inyección y Extracción, Prensa, Laminados, Mecanizados de llaves, Hornos de Recocido, Mantenimiento y Ensamble, se encontraban inoperativas, conforme se advierte de las fotografías N° 2 al N° 9 del Informe de Supervisión<sup>15</sup>.
16. En el Informe de Supervisión<sup>16</sup>, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
1	Cerraduras Nacionales S.A.C. realizó actividades de cierre de la Planta Chorrillos sin contar con un instrumento de Gestión Ambiental (Plan de Cierre) aprobado por la Autoridad Competente.

b) Marco Normativo: Plan de Cierre para actividades industriales

17. De acuerdo con el artículo 63° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el Plan de Cierre constituye un Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante IGA) que tiene por finalidad garantizar que no subsistan impactos ambientales negativos, luego de la culminación de las actividades.
18. Asimismo, conforme al numeral 3 del artículo 64° del mencionado cuerpo normativo, el Plan de Cierre debe ser presentado de manera previa al cierre definitivo, temporal, parcial o total de las actividades o instalaciones del titular, y debe incluir las actividades de post – cierre que se realizarán<sup>17</sup>.
19. En este contexto, el Plan de Cierre se erige como un instrumento de gestión ambiental de distinta naturaleza respecto de otros tales como la Declaración de Impacto Ambiental (DIA), Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), u otros; toda vez que éstos son ejecutados para el control de aspectos ambientales generados en los procesos que integran la actividad industrial o proyecto de inversión. Mientras que el plan de cierre se ejecuta al término de las actividades o instalaciones, a fin de controlar los impactos que podría ocasionar la propia actividad de cierre y garantizar la no subsistencia de efectos nocivos luego del cese de las actividades industriales.

<sup>15</sup> Que obran en un disco compacto (CD) ubicado a folio 7 del Expediente.

<sup>16</sup> Folio 6 del Expediente

<sup>17</sup> Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

**"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."





20. Finalmente, conviene indicar que, de conformidad con el numeral 65.1<sup>18</sup> del artículo 65° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, es una obligación del titular de la actividad industrial, comunicar a la autoridad competente con una anticipación no menor a noventa (90) días calendarios su decisión de cierre de sus actividades o de sus instalaciones, ya sea ésta de forma definitiva, temporal, parcial o total, debiendo ser esta comunicación antes del inicio de la ejecución del cierre.

a) Análisis de descargos

21. De acuerdo con lo alegado por Cerraduras Nacionales, esta empresa inició sus actividades industriales en el año 1975, dedicándose a la fabricación de todo tipo de chapas, candados, llaves y accesorios; siendo que desde el año 1990 se instaló en la zona industrial del distrito de Chorrillos, en la calle Las Pleyades.

22. Respecto a lo antes señalado, se advierte que Cerraduras Nacionales ejecutaba actividades industriales sin contar con un IGA en su Planta Chorrillos, y no tomó en cuenta que como titular de una actividad industrial, es responsable por el adecuado manejo ambiental de las emisiones, efluentes, ruidos, vibraciones y residuos sólidos que se generen como resultado de los procesos y operaciones en sus instalaciones, así como por cualquier daño al ambiente que sea causado como consecuencia del desarrollo de sus actividades. Ello de conformidad con lo estipulado en el numeral 12.1 del Art. 12° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, independientemente de la zona en donde se ejecuten las actividades, ya sea industrial, urbana o rural.

23. Cerraduras Nacionales señaló también que, las denuncias que motivaron la realización de la acción de supervisión fueron interpuestas ante el Sistema de Información Nacional de Denuncias Ambientales (SINADA) del OEFA de mala fe, bajo premisas falsas.

24. Respecto a tal alegato, se cumple con señalar que, efectivamente, la Supervisión Especial 2017 obedeció a una denuncia presentada ante el SINADA del OEFA, la misma que se refería a emisiones de humos y gases tóxicos, además de ruidos molestos debido al desarrollo de sus actividades. No obstante, en dicha supervisión, tal como se dejó constancia en el Acta de Supervisión, se consignó lo siguiente<sup>19</sup>:

"(...)

14. Otros Aspectos

N°	Descripción
(...)	
05	Durante la supervisión no se observó la generación de emisiones atmosféricas, ni la generación de ruidos
(...)	

(...)"



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

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 (...)"

<sup>19</sup>

Que obra en un disco compacto (CD) ubicado a folio 7 del Expediente.



25. Si bien es cierto que no se verificaron los hechos denunciados en la Supervisión Especial 2017, se pudo constatar la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral, la misma que constituye una obligación ambiental fiscalizable, y que es materia del presente PAS.
26. En su escrito de descargos, el administrado resaltó el hecho que los supervisores no apreciaron generación de emisiones atmosféricas ni la generación de ruidos; sin embargo, refirió que al expedirse la Resolución Subdirectoral, se les imputó que incurrieron en la presunta infracción administrativa detallada en la Tabla N° 1, la misma que expresamente señala *“Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente generado daño potencial a la flora y fauna”*. Según el administrado, ello constituye un error en la imputación de cargos.
27. Al respecto, es necesario precisar que si bien en la Supervisión Especial 2017 no se apreciaron impactos a la flora ni a la fauna, ello no significa la nula posibilidad de que estos puedan configurarse, toda vez que al no contar con un IGA (plan de cierre), no se permite lo siguiente:
- No se identifica y evalúa los posibles impactos a los componentes ambientales que generaría las acciones para el cierre de la planta como: el acondicionamiento de equipos, desmontaje, desmantelamiento y retiro de equipos mecánicos, electromecánicos e infraestructuras metálicas.
  - No se toman en cuenta las acciones para mitigar, corregir o adecuar los posibles impactos ambientales que se generaría por la actividad de cierre, lo que estaría contemplado en el **Plan de Manejo Ambiental** del Plan de Cierre.
28. En ese sentido, es necesario señalar que el administrado contaba con equipos de hornos de recocido, campana extractora de polvo (material articulado), ciclones para el polvo, entre otros; no obstante, durante la supervisión se apreció que se desarrollaba la actividad del cierre de la planta Chorrillos, advirtiendo que no se contaba con un IGA aprobado por la autoridad competente. Esa situación no permitió identificar y evaluar los posibles impactos a los componentes ambientales que generaría las acciones de acondicionamiento de equipos, desmontaje, desmantelamiento y retiro de equipos mecánicos, electromecánicos e infraestructuras metálicas, y la limpieza del área, debiéndose de indicar que las mencionadas actividades generarían material particulado, ruido y residuos peligrosos y no peligrosos.
29. Ahora bien, la generación de material particulado podría afectar potencialmente a la calidad del aire de la zona, pudiendo verse afectado los árboles en alrededores, así como las áreas verdes, toda vez que las partículas que se dispersan, se asentarían en las hojas impidiendo la realización de la actividad fotosintética, así también se verían afectados las aves del sector.
30. Por otro lado, se tiene que la generación de los residuos peligrosos, como trapos impregnados con hidrocarburos, aceites usados, que se generarían producto de las actividades del cierre de la planta, podrían afectar al componente suelo, ya que pueden existir contingencias como el derrame del aceite usado, debiéndose de





advertir que el residuo peligroso presenta como constituyente al plomo<sup>20</sup>, por lo que al no tomar las medidas necesarias de mitigación para reducir el impacto al componente suelo, podría verse afectado, reduciendo la actividad microbiana del suelo.

31. Conforme a lo antes señalado, se tiene que la realización de actividades industriales o actividades de cierre temporal o definitivo sin contar con un IGA que permita definir las medidas necesarias para el manejo adecuado de aspectos ambientales generados, constituye una importante fuente de riesgo ambiental, toda vez que no se cuenta con información sobre el procedimiento que se realizó para retirar los equipos, ni las medidas que adoptaron para evitar efectos adversos al ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o puedan aflorar en el corto, mediano o largo plazo, así como las actividades para la restauración de los ambientes afectados<sup>21</sup>.
32. En atención a lo antes señalado, se tiene que no existe el alegado error en la tipificación señalado por el administrado, puesto que el administrado no obtuvo el IGA (Plan de Cierre) para la terminación de sus actividades en la Planta Chorrillos, motivo por el cual la tipificación obedece 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 misma que en virtud del principio de legalidad se encuentra establecida en el literal a) del numeral 5.1 del artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
33. Por otro lado, el administrado señaló que de conformidad con lo estipulado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 017-2015 PRODUCE<sup>22</sup>, se encuentra dentro de la vigencia del plazo otorgado (3 años) para la presentación del instrumento de gestión ambiental, pero como la planta de Chorrillos quedó inoperativa decidió iniciar el programa de adecuación y manejo ambiental cuando ya se encontrasen en la nueva planta de Villa El Salvador.

<sup>20</sup> Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos y Comisión de Seguridad de los Productos de Consumo de los Estados Unidos  
Artículo: "Proteja a su familia contra el plomo en el hogar"  
Consultado el 12.06.2017 y disponible en:  
[https://books.google.com.pe/books?id=i2TkL9Gv3toC&pg=PA2&dq=%22plomo%22+es&hl=es419&sa=X&redir\\_esc=y#v=onepage&q=%22plomo%22%20es&f=false](https://books.google.com.pe/books?id=i2TkL9Gv3toC&pg=PA2&dq=%22plomo%22+es&hl=es419&sa=X&redir_esc=y#v=onepage&q=%22plomo%22%20es&f=false)

<sup>21</sup> Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI  
**Artículo 23.- Plan de Cierre.-** La Autoridad Competente podrá exigir que el titular de actividades de la industria manufacturera presente para los efectos de cierre temporal o definitivo de la actividad industrial según sea el caso, un Plan de Cierre que incluirá las garantías requeridas para su cumplimiento estricto, las medidas que deberá adoptar para evitar efectos adversos al ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o puedan aflorar en el corto, mediano o largo plazo y las actividades para la restauración de los ambientes afectados, debiendo verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Reglamento. El Plan de Cierre a criterio de la Autoridad Competente podrá formar parte de la EIA o PAMA según corresponda.

<sup>22</sup> Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.  
**"Cuarta .- Adecuación ambiental de titulares que no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado**  
*Los titulares que de acuerdo a la normativa ambiental existente a la aprobación del presente Reglamento estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (03) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente."*



34. Sobre lo señalado, y de la revisión de la citada Cuarta Disposición Complementaria Final, se tiene que el plazo a que hace referencia el administrado, obedece al plazo de adecuación de un administrado para la obtención de su PAMA, el cual es un IGA de naturaleza distinta al Plan de Cierre, por lo que no es aplicable para el presente caso.
35. Por otro lado, a través del documento adicional al descargo el administrado presentó los siguientes documentos: copia del Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos, copia del cargo de entrega a OEFA del referido Manifiesto, copia del cargo de entrega al Ministerio de la Producción del Manifiesto, copia de la Constancia de Tratamiento y Disposición Final de Residuos Peligrosos administrado por PETRAMAS y copia del Certificado de Prestación de Servicio de Transporte de Residuos Industriales Peligrosos N° 009-RS/18.
36. Así también en el documento adicional al descargo el administrado indicó que como empresa responsable contrató a la empresa CLB Tecnología SAC para que se encargue de la limpieza, transporte de carga, de recolección y relleno de los residuos de la Planta de Chorrillos siguiendo los protocolos. Finalmente agregan que con la presentación de los documentos se acredita el cumplimiento de la obligación respecto del tratamiento de residuos de la Planta de Chorrillos, hecho que demuestra –según refieren– la rectificación a la conducta omitida por lo que solicita que se determine la ausencia de responsabilidad administrativa.
37. Al respecto, en virtud del numeral 107.1 del artículo 170 del TUO de la LPAG, los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio lo que serán analizados por la autoridad al resolver, por tal razón, corresponde analizar los documentos que, de forma adicional a sus descargos, presentó el administrado.
38. Por ello, de los documentos presentados y las alegaciones expuesta en el documento adicional al descargo es claro colegir que lo que pretende el administrado es probar el cumplimiento diligente de las acciones de tratamiento de residuos que hayan podido generarse del acto de cierre de la Planta de Chorrillos, sin embargo, **la imputación efectuada consiste en la realización de actividades de cierre en la Planta de Chorrillos sin contar con un instrumento de gestión ambiental (Plan de Cierre) aprobado por la autoridad competente, siendo una cuestión distinta a la argüida.**
39. Respecto del escrito de descargo II en mérito al Informe Final, el administrado efectúa las siguientes alegaciones:
- Reconoce la responsabilidad de forma precisa, expresa, clara e incondicional, en consecuencia, reconoce la infracción indicada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 2002-2017-OEFA/DFSAI-SDI.
  - Sin dejar de aceptar la responsabilidad, se informa que de mutuo propio y antes del Informe Final se realizó actividades de limpieza de la Planta de Chorrillos.
  - Indica que ha transcurrido 6 meses y no 20, como se consignó en el cuadro del cálculo de beneficio ilícito, el periodo de incumplimiento, por lo que no encuentra coherente el valor 20 en el cálculo del beneficio ilícito.
  - En el factor de gradualidad no se ha considerado las acciones de recolección y relleno que se realizó y se probó mediante el escrito de descargo y documento adicional al descargo.





- e) La Subdirección de Instrucción e Investigación en el Informe Final no ha analizado ni valorado los documentos adicionales al descargo, lo que ha traído como consecuencia la disposición de la medida correctiva.
- f) Al haberse iniciado un procedimiento de limpieza formal de residuos y al encontrarse vacío la Planta de Chorrillos, del cual ya no se tiene la propiedad, la elaboración del Plan de Cierre devendría en un imposible.
- g) Se considera que en virtud del artículo 22 de la Ley del Sinefa no corresponde ordenar una medida correctiva (i) cuando no se haya declarado la responsabilidad del administrado y (ii) 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.
- h) Se considera que la conducta infractora imputada no ha ocasionado efectos nocivos en el ambiente, en los recursos naturales ni en la salud de las personas, tal como se advierte del Informe de Supervisión N° 649-2017-OEFA/DS-IND, cuando se indica que no se apreció la generación de emisiones atmosféricas ni la generación de ruido tal como se indicó en la denuncia de parte, por lo que no se ha comprobado que se haya ocasionado un efecto nocivo al ambiente.
40. Al respecto, el numeral 13.2 del artículo 13 de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionadora del OEFA, ha establecido que el reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entenderá como un reconocimiento.
41. En ese contexto, si bien el administrado ha efectuado el reconocimiento de la infracción imputada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral, éste se ha realizado de manera ambigua y contradictoria por cuanto en el escrito de descargo II ha presentado argumentos contra la posibilidad de que su conducta hubiese podido ocasionar efectos nocivos en el ambiente, en los recursos naturales o en la salud de las personas. En ese sentido, cuestiona la propuesta de medida correctiva planteada por la Subdirección de Instrucción porque considera que no existen daños al ambiente, obviando que su conducta pudo tener efectos potenciales negativos. Por esa razón, no corresponde aplicar el reconocimiento de la responsabilidad como forma de reducción de la multa.
42. De lo expuesto, queda acreditado que el administrado realizó actividades de cierre en la Planta Chorrillos sin contar con un instrumento de gestión ambiental (Plan de Cierre) aprobado por la autoridad competente, toda vez que se observó lo siguiente:
- Diversas áreas de la Planta Chorrillos que se encontraban inoperativas.
  - Áreas de Laminados, Prensa y Mecanizado de Llaves, en proceso de desmontaje.
  - Equipos de extractores de humo y hornos de Recocido, desconectados y en proceso de mudanza.
43. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que, **corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Cerraduras Nacionales.**





#### IV. CORRECCIÓN DE LAS CONDUCTAS INFRACTORAS Y/O DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

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

44. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida 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>23</sup>.
45. 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 numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG<sup>24</sup>.
46. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA<sup>25</sup>, establece 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 artículo 22° de la Ley del SINEFA<sup>26</sup>, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se

<sup>23</sup> Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.

**"Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas**

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.  
(...)"

<sup>24</sup> 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.  
(...)"

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".

<sup>25</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**"Artículo 22°.- Medidas correctivas**

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

<sup>26</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**"Artículo 22°.- Medidas correctivas**

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

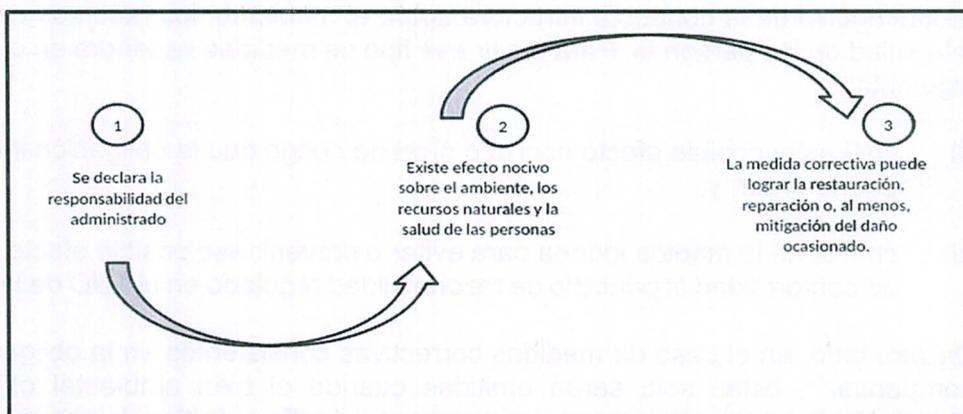




consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

47. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - 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,
  - La medida a imponer permita lograr la reversión, 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 y Aplicación de Incentivos del OEFA.

48. 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, 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>27</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.



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>27</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. Circulo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.



49. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - 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,
  - 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>28</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.
50. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
  - cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG.
51. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar<sup>29</sup>, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,

<sup>28</sup> 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**

(...)

5.2 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".

**Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.**

**"Artículo 22°.- Medidas correctivas"**

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

(...)

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.





- (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

**IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar medidas correctivas**

**Único hecho imputado**

- 52. La presente conducta infractora imputada al administrado está referida a que realizó actividades de cierre en la Planta Chorrillos sin contar con un instrumento de Gestión Ambiental (Plan de Cierre) aprobado por la autoridad competente.
- 53. Sobre el particular, cabe precisar que, de la revisión de los medios probatorios obrantes en el Expediente se ha podido verificar que el administrado infringió la normativa ambiental, al no contar con un IGA (Plan de Cierre).
- 54. Ahora bien, es pertinente mencionar que durante la Supervisión Especial 2017 se apreció que se desarrollaba la actividad de cierre de la Planta Chorrillos sin contar con un instrumento de gestión ambiental correspondiente, lo cual no permitió que se identificase y evaluase los posibles impactos que podían generar las acciones de acondicionamiento de equipos, desmontaje, desmantelamiento y retiro de equipos mecánicos, electromecánicos e infraestructuras metálica, y la limpieza del área a los componentes ambientales. Dichas actividades generarían material particulado, ruido, y residuos peligrosos y no peligrosos, lo cual podría provocar un impacto negativo en el ambiente.
- 55. Cabe resaltar que Cerraduras Nacionales contaba con equipos de hornos de recocido, campana extractora de polvo (material articulado), ciclones para el polvo, entre otros; sin embargo, esta empresa no se ha pronunciado respecto a la reubicación y/o comercialización de dichos equipos. Asimismo, no se ha acreditado el retiro de las infraestructuras metálicas y cimentaciones, ni la rehabilitación, reacondicionamiento<sup>30</sup> y la limpieza total de las áreas que conformaban la planta industrial, el cual puede constituir en actividades de demolición, rellenos y reconstrucción.
- 56. En atención a lo antes señalado, al no existir medios probatorios de la reubicación y/o comercialización de sus equipos de hornos de recocido, campana extractora de polvo (material articulado), ciclones para el polvo, entre otros, éstos pudieron ser dispuestos en lugares no autorizados, como canchas abiertas o botaderos, generando una alteración visual y una potencial afectación al suelo y a la salud de las personas.

57. En este sentido, existen suficientes elementos de juicio para concluir que la conducta infractora del administrado pudo haber tenido impactos negativos en el ambiente que deben ser corregidos, lo cual constituye el presupuesto legal que habilita el dictado de una medida correctiva.



**Tabla N° 1: Medida Correctiva**

Medida Correctiva	
-------------------	--

<sup>30</sup> El reacondicionamiento consiste en devolver la superficie de tierra en las zonas alteradas a su condición natural original o a su uso deseado y aprobado.



Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Cerraduras Nacionales S.A.C realizó las actividades de cierre de la planta Chorrillos sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental (Plan de cierre) aprobado por la autoridad competente.	Deberá acreditar la limpieza, rehabilitación y el retiro de los residuos sólidos no peligrosos (chatarra) de las áreas que formaron parte de la planta industriales, tales como, de Inyección, extrusión, prensas, laminados, mecanizado de llaves, hornos, mantenimiento y ensamble, con Empresas Operadoras de Residuos sólidos (EO RS/RC). Asimismo, deberá acreditar el desmantelamiento, desmontaje la reubicación y/o comercialización de los equipos, maquinarias y herramientas que formaron parte de la Planta Chorrillos.	En un plazo no mayor de veinte (20) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a esta Dirección un informe técnico el que contará con:</p> <p>(i) Acciones ejecutadas durante el Cierre de la Planta de Chorrillos, detallando las actividades de limpieza de las áreas (Inyección, extrusión, prensas, laminados, mecanizado de llaves, hornos, mantenimiento y ensamble), desmantelamiento y desmontaje, de los equipos, máquinas e infraestructura general, acompañado de los medios visuales (fotografías a color y/o videos debidamente fechados y con coordenadas UTM WGS-84).</p> <p>(ii) Presentar certificados constancias de la disposición final y/o comercialización de sus residuos (chatarra), a través de Empresas Operadoras de Residuos sólidos (EO RS/RC), autorizadas por DIGESA.</p> <p>(iii) Enlistar los equipos, maquinarias, herramientas, que fueron desmantelados, retirado, reubicadas y/o comercializadas.</p> <p>El informe técnico deberá estar firmado por el representante legal.</p>

58. Esta medida correctiva tiene como finalidad que el administrado acredite la limpieza de las áreas (Inyección, extrusión, prensas, laminados, mecanizado de llaves, hornos, mantenimiento y ensamble), el correcto manejo de sus residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, y la no alteración de la calidad del suelo en el área de mantenimiento y ensamble, a fin de que se cumpla con garantizar que al cierre de sus actividades no subsisten impactos ambientales negativos de carácter significativo.
59. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva, se ha tomado como en referencia el Servicio a PETROPERÚ, con respecto a la Limpieza, acopio, recolección, transporte y disposición Final de 300TM de residuos sólidos peligrosos<sup>31</sup>, además como la remediación y monitoreo de la zona afectada, el cual considera un plazo de 44 días calendarios (31 días hábiles) para



Servicio de limpieza, acopio, recolección, transporte y disposición final de 300 TN de material impregnado de crudo en las zonas de almacenamiento de residuos peligrosos. contingencia KM 213+992 tramo i del ONP" <http://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml?ptoRetorno=LOCAL>, recuperado el 08 de julio del 2018

Cronograma:

Actividad	Plazo
Servicio de limpieza acopio, recolección, transporte y disposición final de 300TM de material impregnado de crudo en las zonas de almacenamiento de residuos peligrosos.	
Trabajos preliminares	14 días
Limpieza, acopio, recolección, transporte y disposición final	30 días
Elaboración del informe	05 días



el servicio en general. Por lo tanto, para acreditar la limpieza de las áreas y el retiro, desmantelamiento y/o desmontaje de equipos, infraestructura metálica, entre otros. Se concede un plazo de veinte (20) días hábiles para que el administrado corrija la conducta infractora.

60. Finalmente, se otorgan cinco (5) días hábiles -contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva- para que Cerraduras Nacionales presente la información que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

## V. PROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA

61. En la Resolución Subdirectoral N° 2002-2017-OEFA/DFSAI/SDI, la SDI propuso que la eventual sanción aplicable tendría como tope mínimo ciento setenta y cinco (175) UIT y hasta un máximo de diecisiete mil quinientos (17 500) UIT. Por lo tanto, corresponde evaluar la multa aplicable en el presente caso en función de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Metodología para el Cálculo de las Multas**).

### A. Graduación de la de multa

62. La fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor<sup>32</sup> (F), cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad. La fórmula es la siguiente<sup>33</sup>:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

### a) **Beneficio Ilícito (B)**

63. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades de abandono sin contar con un plan de cierre aprobado previamente por la autoridad competente.

32

Para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035- 2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

33

Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.



64. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con los servicios profesionales y técnicos idóneos para obtener la aprobación del plan de cierre correspondiente a la normativa ambiental.
65. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a S/. 26 127.50<sup>34</sup>. Este costo considera las remuneraciones por los servicios de personal profesional y técnico<sup>35</sup>, así como otros costos directos (por ejemplo, impresión de informes, planos, mapas, transporte), costos administrativos (por ejemplo, servicios generales, mantenimiento), impuestos y utilidades.
66. Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)<sup>36</sup> desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha del cálculo de la multa. Finalmente, este costo evitado es expresado en la UIT vigente.
67. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1  
CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO

Descripción	Valor
Costo evitado por no contar con un plan de cierre <sup>(a)</sup>	S/. 26 127.50
COK en US\$ (anual) <sup>(b)</sup>	11.00%
COK <sub>m</sub> en US\$ (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento <sup>(c)</sup>	12
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de la multa [CE*(1+COK)T]	S/. 28 989.59
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT <sub>2018</sub> <sup>(d)</sup>	S/. 4 150.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>6.99 UIT</b>

Fuentes:

- (a) Se consideró como referencia un equipo profesional para desarrollar actividades de elaboración de estudios ambientales. Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). Asimismo, se empleó un esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas.
- (b) Referencias: valor mínimo de los costos de capital correspondientes a empresas del sector industrial fiscalizables por el OEFA, determinados en los Reportes Financieros CENTRUM Burkenroad Latinoamérica (Perú).



<sup>34</sup> Costo evitado promedio de elaboración de un plan de abandono para el caso en análisis. Para mayor detalle revisar Anexo I.

Se consideraron profesiones tales como ingenieros y apoyo técnico. Considerando los temas a desarrollarse en el plan de abandono requerido para establecimientos que realizan este tipo de actividad.

Para estimar los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014).

<sup>36</sup> El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.



- (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha manifestada por el representante de la empresa durante la supervisión como fin de realización de actividades (mayo 2017) y la fecha del cálculo de multa.
- (d) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

68. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 6.99 UIT.

**b) Probabilidad de detección (p)**

69. Se considera una probabilidad de detección alta<sup>37</sup> con un valor de 0.75. En este caso se trató de una supervisión especial realizada por la Dirección de Supervisión Especial 2017.

**c) Factores de gradualidad (F)**

70. Se ha estimado aplicar los siguientes factores de gradualidad: (a) gravedad de daño al ambiente o factor f1 y (b) perjuicio económico causado o factor f2.
71. En relación a la gravedad potencial de daño al medio ambiente (factor f1), debido a que las actividades de abandono no fueron previstas en un plan de cierre, por los menos se puso en riesgo los componentes bióticos flora y fauna. Se considera que producto de realizar actividades de cierre sin las debidas medidas de mitigación ante posibles impactos, esto podría generar emisión de material particulado al medio ambiente, el cual podría impregnarse en la vegetación cercana impidiendo la actividad fotosintética y, además, pudiendo afectar a las aves presentes en el área de influencia. En tal sentido, se generó daño ambiental potencial a estos componentes, por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 20%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.
72. Se ha considerado que el daño potencial alcanzaría al menos un grado de incidencia mínima sobre los componentes flora y fauna. En consecuencia, se debe aplicar una calificación de 6% correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.
73. Debido a que los impactos potenciales podrían suscitarse en el entorno cercano a la actividad o dentro de su respectiva área habilitada para su desarrollo. Se considera que el impacto o daño potencial se produciría por lo menos en la zona de influencia directa del administrado, por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 10% correspondiente al ítem 1.3 del factor f1.
74. Adicionalmente, tomando en cuenta que el daño o impacto potencial es mínimo se considera que podría ser reversible en el corto plazo. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 6%, respecto al ítem 1.4 del factor f1.



<sup>37</sup> Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.



75. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total de hasta 19.6%<sup>38</sup>; en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 4% al factor de gradualidad f2. En tal sentido, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.46 (146%).
76. Un resumen de los factores se presenta en el Cuadro N° 2:

**Cuadro N° 2**  
**FACTORES DE GRADUALIDAD**

Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	42%
f2. El perjuicio económico causado	4%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
<b>(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>46%</b>
<b>Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>146%</b>

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

**d) Valor de la multa propuesta**

77. Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 13.61 UIT en el escenario de riesgo de afectación o daño potencial a la flora y fauna.
78. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 3:

**Cuadro N° 3**  
**RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA**

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	6.99 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores de gradualidad F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	146%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>13.61 UIT</b>



38 En el presente caso, la infracción ocurrió en el distrito de Chorrillos, provincia de Lima, en el departamento de Lima, cuyo nivel de pobreza total es de 17.2%; según la información presentada en el "Mapa de pobreza provincial y distrital 2009: El enfoque de la pobreza monetaria" publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).



Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos

79. Para el presunto incumplimiento en análisis, la multa calculada asciende a **13.61 UIT**.

B. De la multa a imponerse

80. La Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral<sup>39</sup> señala que la multa a imponerse en el presente caso tiene como tope mínimo 175 UIT y como máximo 17 500 UIT, ello considerando la consecuencia jurídica establecida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Sin embargo, con fecha 16 de febrero de 2018 fue publicado en el diario Oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, mediante la cual se aprobó la nueva tipificación de infracciones administrativas relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, la misma que establece un nuevo rango de sanción para los casos relacionados al hecho imputado materia del presente PAS, el cual asume un rango pecuniario mínimo de 0 y como máximo la suma de 30 000 UIT.

De la comparación de ambas normativas, se tiene lo siguiente:

Análisis Integral aplicado a la Retroactividad Benigna		
Norma	Regulación Anterior	Regulación Actual
Tipificadora	<p>Numeral 3.1 del Cuadro Tipificación de Infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de Actividades en zonas prohibidas, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD</p> <p>Multa: De 175 a 17,500 UIT</p>	<p>Numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD</p> <p>Multa: - hasta 30 000 UIT</p>

81. Como se aprecia, la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD dispone una consecuencia jurídica más beneficiosa –en cuanto al tope de sanción mínimo considerado–, razón por la cual, en estricta aplicación del principio de retroactividad, estipulado en el inciso 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>40</sup>, se aplicará en el presente caso al proponer la sanción aplicable.

39

Infracción (Supuesto de hecho del tipo infractor)	Base Legal Referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no Monetaria	Sanción Monetaria	
<b>3</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>				
3.1	<p>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.</p>	<p>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.</p>	MUY GRAVE	(...)	De 175 a 17500 UIT

40

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado



82. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS<sup>41</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<sup>42</sup>. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.
83. De acuerdo a la información reportada, el 10% de los ingresos percibidos por el administrado durante el año 2017 es superior al valor de la multa calculada. Por lo tanto, el valor de la multa no resulta confiscatoria para el administrado
84. En ese sentido, considerando lo antes indicado corresponde imponer al administrado una multa ascendente a 13.61 UIT.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, los literales a), b) y o) del artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM; 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 de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.- Sancionar a Cerraduras Nacionales S.A.C. con una multa ascendente a trece y 61/100 (13.61) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago al haber sido considerada responsable por la comisión de la conducta infractora conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.**

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.*

(...)"

**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**

(...)

**SANCIONES 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>41</sup> Por la naturaleza de la infracción, se considera a la fecha de emisión del presente documento como el momento de ocurrencia de la infracción. Por lo tanto, el análisis de confiscatoriedad se realiza en base a los ingresos obtenidos por el administrado el año 2017.





**Artículo 2°.-** Ordenar a **Cerraduras Nacionales S.A.C.** el cumplimiento de la medida correctiva señalada en la Tabla N° 1 de la presente resolución, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

**Artículo 3°.-** Apercibir a **Cerraduras Nacionales S.A.C** que el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas en la presente Resolución generará, la imposición de multas coercitivas no menores a una (1) UIT ni mayores a cien (100) UIT que deberán ser pagadas en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; en caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que el administrado acredite el cumplimiento de las medidas correctivas correspondiente, conforme lo establecido en el numeral 22.4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 4°.-** Informar a **Cerraduras Nacionales S.A.C.** que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

**Artículo 5°.-** Informar a **Cerraduras Nacionales S.A.C.** que en caso que la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

**Artículo 6°.-** Informar a **Cerraduras Nacionales S.A.C.**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

**Artículo 7°.-** Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado.

**Artículo 8°.-** Informar a **Cerraduras Nacionales S.A.C.**, que el monto de la multa será rebajada en un diez por ciento (10%) si procede a cancelar la multa dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución y si no impugna el presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 14° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>43</sup>.

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución del Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

**Artículo 37°.- Reducción de la multa por pronto pago**

**Artículo 14°.- Reducción de la multa por pronto pago** El monto de la multa impuesta será reducido en un diez por ciento (10%) si el administrado la cancela dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contados desde el día siguiente de la notificación del acto que contiene la sanción. Dicha reducción resulta aplicable si el administrado



**Artículo 9°.-** Informar a **Cerraduras Nacionales S.A.C.**, que el recurso de apelación que se interponga contra las medidas correctivas ordenadas se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.2 del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>44</sup>.

Regístrese y Comuníquese,

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

---

*no impugna el acto administrativo que impone la sanción; caso contrario, la Autoridad Decisora ordenará al administrado el pago del monto correspondiente al porcentaje de reducción de la multa.”*

<sup>44</sup> 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  
24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.