



EXPEDIENTE N° : 1687-2018-OEFA/DFAI/PAS
ADMINISTRADO : COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.¹
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA ATE
UBICACIÓN : DISTRITO DE ATE, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA.
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DE ARCILLA Y CERÁMICA NO REFRACTARIAS PARA USO ESTRUCTURAL
MATERIA : ACTIVIDAD SIN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 MEDIDA CORRECTIVA
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

H.T 2017-I01-040963

Lima, 11 OCT. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 411-2018-OEFA/DFAI/SFAP de fecha 25 de julio de 2018, el escrito de descargos de fecha 20 de agosto, el Informe Técnico N° 721-2018-OEFA/DFAI/SSAG de fecha 4 de octubre de 2018; y,

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

1. El de 7 setiembre de 2017 se realizó una acción de supervisión especial² (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones de la Planta Ate³ de titularidad de Cooperativa Industrial La Unión LTDA. (en adelante, **el administrado**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 7 de setiembre de 2017⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**).
2. A través del Informe de Supervisión N° 790-2017-OEFA/DS-IND⁵ del 14 de diciembre de 2017 (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 supuesta infracción a la normativa ambiental.



¹ Registro Único de Contribuyente N° 20137150761.

² Mediante Oficio N° 450-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGSFS del 16 de mayo de 2017, la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones del PRODUCE remite al OEFA información relacionada con la denuncia presentada el 29 de agosto de 2016 (Denuncia con Código SINADA N° SC-431-2016).

³ La Planta Ate se ubica en Av. Pedro Ruiz Gallo Mz. B, Lt. 14, Urb. Cooperativa La Unión (Altura Km. 10 de la Carretera Central – Frente a Kimberly Clark), distrito de Ate, provincia y departamento de Lima.

⁴ Documento contenido en disco compacto (CD) que obra a folio 16 del Expediente.

⁵ Documento obrante a folios 2 al 15 del Expediente.





3. A través de la Resolución Subdirectorial N° 0378-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 26 de abril de 2018⁶ y notificada el 3 de mayo de 2018⁷ (en adelante, **Resolución Subdirectorial**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección 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 Subdirectorial.
4. Mediante escrito con Registro N° 49399 del 6 de junio de 2018⁸, el administrado presentó su descargo (en adelante, **escrito de descargos I**) al presente PAS.
5. El 1 de agosto de 2018, mediante la Carta N° 2364-2018-OEFA/DFAI⁹ se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 411-2018-OEFA/DFAI/SFAP¹⁰ (en adelante, **Informe Final**).
6. Mediante escrito con Registro N° 69932 del 20 de agosto de 2018¹¹, el administrado presentó su descargo (en adelante, **escrito de descargos II**) al presente PAS.

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

7. Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹² (en adelante, **Ley del Sinefa**), 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.
8. 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 (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria¹³.

⁶ Folios 18 al 21 del Expediente.

⁷ Folio 22 del Expediente.

⁸ Folios 17 al 68 del Expediente.

⁹ Folio 47 del Expediente.

¹⁰ Folios 36 al 46 del Expediente.

¹¹ Folios 48 al 67 del Expediente.

¹² **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. (...)"

¹³ **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".





- 9. Por ende, en el presente caso y en mérito a que el administrado incurrió en el hecho imputado que consta en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral con posterioridad a la pérdida de vigencia del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**) — considerando que la supervisión se realizó el 7 de setiembre de 2017—, corresponde aplicar al referido hecho imputado, las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, contenidas en el TUO de la LPAG y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**).
- 10. En ese sentido, conforme a este marco normativo, de acreditarse la responsabilidad administrativa del administrado, se dispondrá la aplicación de las correspondientes sanciones, y en el caso que la Autoridad Decisora considere pertinente se impondrán las medidas correctivas destinadas a revertir, corregir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que las conductas infractoras hubieran podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado: Cooperativa La Unión realizó actividades industriales en la Planta Ate sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.

- a) Obligación legal del titular de la industria manufacturera de contar con un instrumento de gestión ambiental para realizar sus actividades

11. A partir del 4 de setiembre del 2015, entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, **Reglamento de Gestión Ambiental de Industria**). El literal a) del artículo 13° del citado reglamento establece la obligación del titular de las actividades industriales, de someter a evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación.

- b) Análisis del único hecho imputado

12. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión¹⁴, durante la Supervisión Especial 2017, la Dirección de Supervisión verificó que el administrado venía desarrollando actividades de fabricación de productos de



Folio 3 del Acta de Supervisión, documento que obra en el disco compacto (CD) a folio 16 del Expediente: "(...)"

10 Verificación de obligaciones y medios probatorios			
N°	Descripción	¿Corrigió? (Sí, no por determinar)	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
1	(...) b) Información del cumplimiento o incumplimiento; El administrado realiza actividades industriales de fabricación de ladrillos, sin contar con el certificado ambiental aprobado por la autoridad sectorial. c) Requerimiento de subsanación, el administrado manifiesta que retomará en el lapso de un (1) mes, las coordinaciones con el Ministerio de la Producción. (...).	No	Indeterminado
(...)	(...)	(...)	(...)

(...)"



arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por el sector competente, toda vez que el representante del administrado manifestó que retomará las coordinaciones con el Ministerio de la Producción para obtener el certificado ambiental correspondiente.

- 13. En el Informe de Supervisión¹⁵, la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado desarrolla actividades de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
- 14. Cabe indicar que, de la revisión de la base de Estudios Aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria de PRODUCE¹⁶, se ha verificado que el administrado, a la fecha de emisión de la presente Resolución, no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

c) Análisis de descargos

- 15. En su escrito de descargos I, el administrado señaló que en aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, **el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria**) cuentan con tres (3) años, desde la entrada en vigencia del referido reglamento, para presentar su instrumento de gestión ambiental; por lo que alegó que no corresponde el inicio del presente PAS.
- 16. Sobre el particular, es pertinente aclarar que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado para el desarrollo de actividades industriales manufactureras se estableció desde el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, **RPADAIM**), cuyo artículo 10° dispuso para las actividades nuevas¹⁷ el deber de contar con Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental aprobada, previo al inicio de sus actividades; y, la obligación de contar con un Programa de Adecuación y Manejo para las actividades que se



Folio 14 del Expediente:

"(...)

IV. CONCLUSIONES

102. Del análisis realizado por la Autoridad de Supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de la supervisión, se desprende los presuntos incumplimientos que se describen a continuación:

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
1	El administrado desarrolla actividades industriales de fabricación de ladrillos sin contar con certificación ambiental aprobado por el sector competente, de conformidad con lo establecido en la normativa ambiental.
(...)	(...)

"(...)"

¹⁶ <https://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>
Actualizado al 11 de julio de 2018.



¹⁷ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

Artículo 10.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación. - Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:

- 1. Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades.
- 2. Un EIA o una DIA para los que realicen incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.





- encontraban en curso¹⁸ a la fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que implique una adecuación¹⁹.
17. Conforme lo indicado, respecto a las actividades en curso a la entrada de vigencia del RPADAIM, el artículo 18° de la citada norma establece que la exigibilidad de los PAMA se encontraba condicionada a la promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que dispongan una adecuación.
 18. Por otro lado, según lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria del RPADAIM²⁰, la presentación del PAMA estaba sujeta a los plazos y condiciones que estableciera la autoridad competente. Asimismo, en el Anexo II de dicho cuerpo normativo²¹ se fijó el procedimiento para la adecuación gradual de las actividades en curso de la industria manufacturera.
 19. De acuerdo a lo expuesto, se tiene que, la adecuación de las actividades en curso, sólo era exigible en tanto se promulgaran normas que contuvieran obligaciones de adecuación ambiental.

¹⁸ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

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

"(...)

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.

"(...)"

Artículo 18.- PAMA.- De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente."

¹⁹ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

Artículo 18.- PAMA.- De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente."

Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Segunda.- La presentación del PAMA, se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.

"(...)"

²¹ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

**ANEXO II
PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACION GRADUAL DE LAS
ACTIVIDADES EN CURSO DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA A LAS EXIGENCIAS
AMBIENTALES A TRAVES DEL PAMA**

Obligaciones del Ministerio

- Promulgación del Reglamento.

- Priorización de las Actividades Industriales para el proceso de adecuación.

- Elaboración y Aprobación de los Protocolos de Monitoreo de Emisiones y Efluentes.

"(...)"





20. Precisamente, en el marco de lo establecido en el RPADAIM, el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para Efluentes y Emisiones de las actividades de los rubros Cemento, Cerveza y Papel, mediante el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, priorizando de esta manera, la adecuación ambiental de las mencionadas actividades en curso²².
21. De otro lado, mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera (en adelante, **Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM**), el cual dispuso, entre otros aspectos, que la autoridad competente podía exigir el inicio de la adecuación ambiental a aquellas actividades en curso —a las cuales aún no les fuera exigible la presentación de un DAP o PAMA— que fueran objeto de una denuncia ambiental en su contra²³.
22. En ese sentido, se tiene que la obligación de sujetarse a un proceso de adecuación ambiental (a través de la obtención de un PAMA) resultará exigible, únicamente a las actividades industriales que se encuentren dentro de los siguientes supuestos:
- (i) Actividades industriales en curso²⁴ que han sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental (conforme al artículo 18° del RPADAIM); o,
 - (ii) Actividades industriales respecto de las cuales, PRODUCE hubiere exigido, a raíz de una denuncia ambiental, el inicio de la adecuación ambiental de sus actividades en curso (conforme al artículo 7° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI).
23. El 4 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, el cual establece en su Cuarta Disposición Complementaria Final²⁵

²² Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel

"Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar

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

²³ Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI

"Artículo 7.- Situación de Titulares sin PAMA, DAP, EIA o DIA.

Aquellos titulares de actividades para las cuales aún no sea exigible la presentación de un DAP o PAMA y que a la fecha de presentación de una denuncia ambiental en su contra no cuenten con un DAP, PAMA u otro instrumento similar aprobado o en proceso de aprobación, podrán ser obligados por la autoridad competente a iniciar un proceso de adecuación ambiental, conforme a las disposiciones del Reglamento y del presente Régimen, sin perjuicio de las medidas de seguridad o de remediación a que hubiere lugar.

Si el infractor es titular de una actividad comprendida en el Artículo 10 del Reglamento o que pertenezca a un Subsector para el cual la presentación del DAP o PAMA es exigible, la autoridad competente podrá sancionar dicha infracción sin perjuicio de obligarlo a iniciar el proceso de adecuación ambiental respectivo y de imponerle las medidas de seguridad o de remediación a que hubiera lugar."

²⁴ Cabe precisar que las actividades en curso (actividades iniciadas antes de octubre de 1997) que únicamente fueron priorizadas por PRODUCE son las que pertenecen a los rubros de Cemento, Cerveza y Papel.

²⁵ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"Cuarta.- Adecuación ambiental de titulares que no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado





que las titulares que estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, entre otros, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

24. Conforme a ello y a lo señalado en los párrafos anteriores, el plazo máximo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, solo es aplicable para aquellas **actividades en curso a la entrada de vigencia de la RPADAIM y que hayan sido priorizadas** por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.
25. En atención al desarrollo anterior, corresponde precisar que en el Expediente obra la Consulta RUC de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT en la que se indica como fecha de inicio de actividades del administrado, el 23 de setiembre de 1988²⁶; por lo que, realiza actividades industriales de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural en curso en comparación con la fecha de entrada en Vigencia de la RPADAIM (octubre de 1997).
26. Al respecto, si bien el administrado realiza actividades en curso, dichas actividades –Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural– no fueron priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental, así como tampoco, se evidencia que la autoridad competente le haya exigido el inicio de la adecuación ambiental, razones por las cuales no puede ser comprendido dentro de los alcances del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; y, por tanto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado, en este extremo.
27. Por otro lado, el administrado manifestó, que mediante escrito con Registro N° 017072 del 20 de febrero de 2018²⁷, antes del inicio del presente PAS, ha presentado al PRODUCE su solicitud de evaluación y aprobación de la Declaración de Adecuación Ambiental (en adelante, **DAA**), para acreditar ello, adjuntó copia del cargo de la citada presentación.
28. Al respecto, corresponde señalar que, de la revisión de la base de Estudios Aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria de PRODUCE²⁸, se verificó que el administrado, a la fecha de emisión de la presente Resolución, no cuenta con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado. Por lo que, la sola presentación de la solicitud aludida por el administrado, no resulta suficiente para desvirtuar la presente imputación.



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.

²⁶ Folio 35 del Expediente.

²⁷ Folio 32 del Expediente.

²⁸ <https://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>
Actualizado al 19 de julio de 2018.





29. Por otro lado, presentó el levantamiento de los hallazgos adicionales contenidos en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral, los mismos que no fueron materia de inicio del presente PAS, por lo que carece de objeto analizar lo señalado por el administrado en dicho extremo.
30. En su escrito de descargos II, el administrado reitera que ha presentado a evaluación su DAA ante el Ministerio de Producción y que ha efectuado el levantamiento de todas las observaciones para su evaluación y aprobación en los plazos establecidos.
31. Ello se corrobora, de la revisión de los estudios ambientales aprobados por PRODUCE, publicados en su portal web²⁹, de la cual se verifica que -a la fecha de emisión de la presente Resolución-, el administrado no cuenta con un instrumento de gestión ambiental debidamente aprobado, por tanto, no se desvirtúan los argumentos señalados en los párrafos anteriores.
32. Por otro lado, el administrado ha manifestado que mediante reunión de socios de fecha 6 de agosto de 2018, han acordado el cierre definitivo del establecimiento, en un plazo máximo de un año y que pretenden trasladar los equipos y máquinas a una nueva planta, en razón a ello, presentarán ante la autoridad competente en un plazo de seis (6) meses el Plan de Cierre para su evaluación y aprobación, así como el estudio ambiental preventivo de la nueva planta, cuyos resultados pondrán en conocimiento.
33. Al respecto, es preciso señalar que el referido acuerdo de cierre definitivo establecido en reunión de socios, no desvirtúa la conducta imputada, por cuanto, de los argumentos expuestos, se ha acreditado que no han iniciado los trámites de plan de cierre, ni obtenido su certificación ambiental correspondiente; por ello, un acuerdo por sí solo no es suficientes para evidenciar que a la fecha cuenta con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental, en consecuencia desvirtuar el hecho materia de análisis.
34. Finalmente, cabe señalar, que el no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente implica: i) la ausencia de un análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse en el desarrollo de las diversas actividades industriales, ii) la ausencia de propuestas para remediar o minimizar los mencionados impactos, y iii) la ausencia de una adecuada evaluación y prevención de los riesgos, generados a consecuencia de dichos impactos, los cuales podrían afectar a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible.
35. En ese sentido, de lo actuado en el Expediente, se concluye que el administrado realizó actividades industriales en la Planta Ate, sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.
36. Dicha conducta configura la infracción imputada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que, **corresponde declarar la responsabilidad administrativa del administrado en el presente PAS.**



²⁹ <http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>.



se trató de una supervisión especial realizada por la Dirección de Supervisión el 7 de setiembre de 2017.

iii) Factores de gradualidad (F)

72. Se he estimado aplicar los siguientes factores de gradualidad: (a) gravedad de daño al ambiente o factor f1 y (b) perjuicio económico causado o factor f2.
73. En relación a la gravedad potencial de daño al medio ambiente (factor f1), se considera la existencia de daño potencial a la flora y fauna. En consecuencia, corresponde aplicar un factor de gradualidad de 20%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.
74. Se ha considerado que el daño potencial alcanzaría al menos un grado de incidencia mínima. En consecuencia, se debe aplicar una calificación de 6% correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.
75. 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.
76. Adicionalmente, se considera que el impacto potencial podría ser reversible en el corto plazo. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 6%, respecto al ítem 1.4 del factor f1. En consecuencia, el factor de gradualidad f1 asciende a 42%.
77. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total de hasta 19.6%; 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%).
78. Un resumen de los factores se presenta en el Cuadro N° 2, siguiente:

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	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	46%
Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	146%

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.





profesional y técnico⁴⁴, los análisis de laboratorio, así como otros costos directos (por ejemplo, impresión de informes, planos, mapas, transporte) y costos administrativos (por ejemplo, servicios generales, mantenimiento).

68. Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)⁴⁵ desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha del cálculo de la multa. Finalmente, el resultado es expresado en la UIT vigente.
69. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1, siguiente:

Cuadro N° 1: Detalle del cálculo del beneficio ilícito

Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	S/. 22 869.17
COK en S/. (anual) ^(b)	11.00%
COK _m en S/. (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	11
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de multa $[CE*(1+COK)T]$ ^(d)	S/. 25 155.48
Unidad Impositiva Tributaria ^(e) al año 2018 - UIT ₂₀₁₈	S/. 4 150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	6.06 UIT

Fuentes:

- (a) Se consideró como referencia un equipo profesional multidisciplinario mínimo 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).
- (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de otorgamiento de la Licencia de funcionamiento y la fecha del cálculo de multa.
- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión junio del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es mayo del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
- (e) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)
- Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

70. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 6.06 UIT.

ii) Probabilidad de detección (p)

1. Se considera una probabilidad de detección alta⁴⁶ de 0.75 para los casos en los que la infracción fue verificada mediante una supervisión especial. En este caso

⁴⁴ Se consideraron profesiones tales como ingenieros, biólogos y sociólogos, con su respectivo apoyo técnico. Considerando los temas a desarrollarse en el instrumento de gestión ambiental requerido para establecimientos que realizan actividades industriales, según la Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI/DM. Para estimar los salarios de los servicios profesionales y técnicos se utilizó la información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014).

⁴⁵ 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.

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





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

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

37. 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 correctivas³⁰.
38. 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 LPAG³¹.
39. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa³², 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 Sinefa³³, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la**

³⁰ 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.

(...)"

³¹ 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".

³² 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.

³³ 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:

(...)

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)

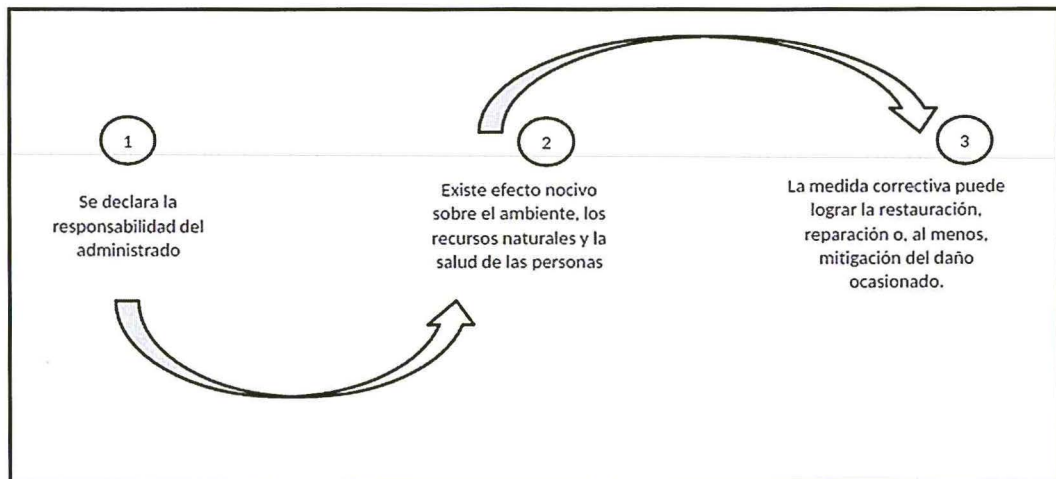




conducta infractora en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

- 40. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
 - a) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - c) La medida a imponer permita lograr la 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



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

- 41. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, 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 nocivos³⁴. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.



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

- a) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;



³⁴ 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 MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.



- b) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
- c) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible³⁵ conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
43. 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:
- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
- (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG.
44. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar³⁶, 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:
- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
- (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

35

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, oscuro o imposible de realizar".

36

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.





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

Único hecho imputado

- 45. En el presente caso, la presente conducta imputada está referida al desarrollo de actividades industriales de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractarias para uso estructural en la Planta Ate sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.
- 46. Al respecto, el no contar con un instrumento de gestión ambiental impide al administrado realizar una adecuada evaluación de los posibles impactos negativos que pudiera generar al medio ambiente, como consecuencia del desarrollo de sus actividades industriales; asimismo, no le permite establecer medidas de protección ambiental para prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar dichos impactos negativos y asegurar el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles, exigibles durante las diferentes etapas de los proyectos industriales, cuyo obligatorio cumplimiento es verificado por el ente fiscalizador.
- 47. Es necesario mencionar que, para la fabricación de ladrillos se realizan diversas actividades, que generan aspectos ambientales, las cuales al no tener medidas de control y/o mitigación podrían ocasionar riesgos potenciales a la flora, fauna y/o a la salud de las personas.
- 48. Entre las mencionadas actividades, se encuentran: el almacenamiento de la biomasa (aserrín) a la intemperie y su combustión, las cuales generan material particulado que podría ser desplazado por las condiciones meteorológicas, de las áreas productivas hacia las zonas colindantes a la planta industrial, el cual afectaría a la composición natural del aire, toda vez, que produciría el enrareciendo del medio aéreo con el incremento de partículas ajenas a las condiciones normales de la zona, pudiendo afectar a los árboles y a la vegetación de la zona, toda vez que las partículas se acumularían y obstruirían las estomas de las hojas de los árboles y de la vegetación, dificultando su fotosíntesis, desarrollo y el crecimiento de la flora.
- 49. La realización de actividades sin contar con la evaluación y aprobación ambiental por la autoridad competente, impide el control e implementación de las medidas de prevención y mitigación de los posibles impactos generados por las actividades de fabricación de productos de arcilla (ladrillos), representando un riesgo potencial de afectación a la salud de las personas.
- 50. Por lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, en el presente caso, corresponde ordenar la siguiente medida correctiva:



Tabla N° 1: Medida correctiva

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
El administrado realizó actividades industriales en la Planta Ate sin contar con instrumento de gestión ambiental,	a) Proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Ate hasta la	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la





<p>aprobado previamente por la autoridad competente.</p>	<p>aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p>	<p>Resolución Directoral.</p>	<p>medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre³⁷ parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Ate 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 Ate 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 certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p> <p>En caso el administrado obtenga la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los (90) noventa días hábiles otorgados, deberá adjuntar a esta Dirección la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>
--	--	-------------------------------	--

51. 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 Autoridad Supervisora, a cuenta y cargo del



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. (...).

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."





administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.

52. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva propuesta, se ha tenido en cuenta el tiempo necesario para que el administrado realice: i) el proceso de convocatoria de empresas autorizadas que brinden el servicio de cierre parcial, total, temporal, o definitivo, de ser el caso, de sus actividades industriales en la Planta Ate, ii) actividades de retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en la citada planta y iii) la realización del informe de cierre de sus actividades.
53. Por lo que, un plazo de noventa (90) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución emitida por la Autoridad Decisora, se considera un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva que sea dictada.
54. Adicionalmente se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que el administrado presente el informe técnico con las medidas adoptadas para el cierre de las actividades que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ante esta Dirección.
55. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la actualización de la certificación ambiental del administrado, así como por el representante legal.

V. PROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA

56. La Resolución Subdirectoral 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. No obstante, con fecha 16 de febrero del 2018, fue publicada 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. En ese sentido, la nueva sanción monetaria tiene un rango pecuniario mínimo de cero (0) y como máximo la suma de treinta mil (30 000) UIT.
57. Sobre el particular, el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG, recoge el principio de irretroactividad, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**³⁸.
58. En tal sentido, resulta pertinente realizar en el presente caso, un análisis integral de la regulación anterior y actual sobre la materia para determinar si en el presente caso resulta aplicable un supuesto de retroactividad benigna a favor del administrado.

59. De la comparación entre el marco normativo anterior y el actual, se observa lo siguiente:

³⁸ Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 246°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa

(...)

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".



**Tabla N° 2: Comparación del marco normativo**

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>

60. En atención a lo anterior, se evidencia que el marco normativo actual es más favorable para el administrado en comparación con el anterior, toda vez que, actualmente 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, se aplicará el principio de retroactividad benigna en el presente caso.
61. 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 y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (en adelante, **Metodología para el Cálculo de las Multas**).
62. Sobre el particular, cabe mencionar que, mediante el Informe Técnico N° 721-2018-OEFA/DFAI/SSAG de fecha 4 de octubre de 2018, la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de esta Dirección realizó la siguiente evaluación del cálculo de multa, el cual forma parte de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS³⁹.

A. Graduación de la multa

63. La multa se calcula al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG⁴⁰.

³⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

(...)

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

(...)"

⁴⁰ Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Procedimiento Sancionador

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa





64. 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 factor⁴¹ F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad. La fórmula es la siguiente⁴²:

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

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)

B. Determinación de la sanción

i) Beneficio Ilícito (B)

65. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades económicas sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
66. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con los servicios profesionales y técnicos idóneos para obtener la certificación ambiental con el instrumento de gestión ambiental pertinente. El cual consiste en una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Programa de Adecuación Ambiental (PAMA) para las actividades que venía desarrollando el administrado.
67. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a S/. 22 869.17⁴³. Este costo considera las remuneraciones por los servicios del personal

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

(...)

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

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



⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Costo evitado promedio de elaboración de un instrumento de gestión ambiental para el caso en análisis (unidades de actividad industrial). Para mayor detalle revisar Anexo I.



iv) Valor de la multa propuesta

79. Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 11.80 UIT en el escenario de riesgo de afectación o daño potencial a la flora y fauna.
80. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 3, siguiente:

Cuadro N° 3: Resumen de la sanción impuesta

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	6.06 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores de gradualidad $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)$	146%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	11.80 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

81. Para el presunto incumplimiento en análisis, la multa calculada asciende a **11.80 UIT**. Conforme a ello, corresponde a la Autoridad Decisora sancionar con dicho monto al administrado.
82. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS⁴⁷, 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 infracción⁴⁸. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.
83. De acuerdo a la información reportada por el administrado, sus ingresos percibidos en el año 2017 ascienden a **SI. 654 423.00** (151.59 UIT); siendo el 10% (**16.16 UIT**) un monto mayor a la multa calculada en el presente informe. Por lo tanto, la multa calculada no resulta confiscatoria para el administrado⁴⁹.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, 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, 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;

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ La información proporcionada por el administrado, versa en los descargos presentados con número de registro N° 2018-E01-069932 de fecha 20 de agosto de 2018.



**SE RESUELVE:**

Artículo 1°. - Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, por la comisión de la infracción contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 0378-2018-OEFA/DFAI/SFAP, de conformidad con los fundamentos señalados en la presente Resolución.

Artículo 2°.- Sancionar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, por la comisión de la infracción contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 0378-2018-OEFA/DFAI/SFAP, con una multa ascendente a **11.80** (once con 80/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago.

Artículo 3°.- Ordenar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, el cumplimiento de la medida correctiva señalada en la Tabla N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

Artículo 4°.- Apercibir a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, que el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución generará la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT que deberá ser pagada 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 la medida correctiva 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 5°.- 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 6°.- Informar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, 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/PCD⁵⁰.

Artículo 7°.- Informar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de esta 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.



50

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 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 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."



Artículo 8°.- Informar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, 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 9°.- Informar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, 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 10°.- Informar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, que el recurso de apelación que se interponga en el extremo de la medida correctiva ordenada no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas. En caso el administrado solicite la suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme lo establecido en el numeral 24.2 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 11°.- Notificar a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, el Informe Técnico N° 721-2018-OEFA/DFAI/SSAG, el cual forma parte integrante de la motivación de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 12°.- Para asegurar el correcto cumplimiento de la medida correctiva, se solicita a **COOPERATIVA INDUSTRIAL LA UNIÓN LTDA.**, informar a esta Dirección los datos de contacto del responsable de remitir la información para la acreditación del cumplimiento de la medida correctiva impuesta en la presente Resolución Directoral, para lo cual se pone a su disposición el formulario digital disponible en el siguiente link: bit.ly/contactoMC

Regístrese y comuníquese,

Ricardo Oswaldo Machuca Breña
Director de Fiscalización
y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y Fiscalización
Ambiental - OEFA



RMB/DCP/yer



