



EXPEDIENTE N° : 2983-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
ADMINISTRADO : CERÁMICO ALFA PC S.A.C.<sup>1</sup>  
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA ICA  
UBICACIÓN : DISTRITO DE PARCONA, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE ICA  
SECTOR : INDUSTRIA  
RUBRO : FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DE ARCILLA Y CERÁMICA NO REFRACTARIA PARA USO ESTRUCTURAL: FABRICACIÓN DE LADRILLOS  
MATERIA : INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL  
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
MULTA  
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

H.T. 2017-I01-035809

Lima, 16 OCT. 2018

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 0427-2018-OEFA/DFAI-SFAP del 31 de julio del 2018, el escrito de Registro N° E01-078783, el Informe Técnico N° 732-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 9 de octubre del 2018; y,

## CONSIDERANDO

### I. ANTECEDENTES

1. El 18 de agosto de 2017 se realizó una acción de supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones de la Planta Ica<sup>2</sup> de titularidad de Cerámico Alfa PC S.A.C. (en adelante, **el administrado**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 18 agosto de 2017 (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión**)<sup>3</sup>.
2. Mediante el Informe de Supervisión N° 724-2017-OEFA/DS-IND<sup>4</sup> del 07 de noviembre de 2017 (en lo sucesivo, **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.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 031-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 16 de enero del 2018<sup>5</sup> y notificada al administrado el 6 de febrero de 2018<sup>6</sup> (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización (en adelante, **SFAP**) 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.



<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyentes N° 20535198226.

<sup>2</sup> La Planta Ica se encuentra ubicada Camino a Orongo S/N Fnd. Falcón (Altura del reservorio de Av. Siete), distrito de Parcona, provincia y departamento de Lima.

<sup>3</sup> Folios del 21 al 25 del Expediente.

<sup>4</sup> Folios del 2 al 13 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios del 26 al 29 del Expediente.

<sup>6</sup> Folio 30 del Expediente.





4. Mediante escrito con Registro N° 20751 del 09 de marzo de 2018<sup>7</sup>, el administrado presentó sus descargos (en adelante, **escrito de descargos**) al presente PAS.
5. El 4 de setiembre de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 0427-2018-OEFA/DFAI/SFAP<sup>8</sup> (en adelante, **Informe Final**).
6. Mediante escrito de Registro N° E01-078783 del 25 de setiembre de 2018<sup>9</sup> (en adelante, **escrito de descargos II**), el administrado presentó sus descargos al presente PAS.

**II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO ORDINARIO**

7. Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>10</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.
8. Habiéndose aprobado el cronograma de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Subsector Industria del Ministerio de la Producción (en adelante, **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 del 2017**, el OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto a las actividades manufactureras previstas en la División 26 "**Fabricación de productos minerales no metálicos**", respecto a la clase **2693 "Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para su uso estructural (...)"**<sup>11</sup>.
9. Asimismo, el Artículo 247° del 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 reglamentaria<sup>12</sup>.



<sup>7</sup> Folios del 31 al 68 del Expediente.

<sup>8</sup> Folio 80 del Expediente.

<sup>9</sup> Folios 81 al 170 del Expediente.

<sup>10</sup> 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 documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades. (...)"*



<sup>11</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD del 29 de marzo de 2017

"Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de marzo de 2017 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme -CIIU: (i) División 26: Fabricación de productos minerales no metálicos y sus Clases números 2610, 2691, 2692, 2693, 2694, 2696 y 2699; (ii) División 27: Fabricación de metales comunes y su Clase número 2720; (iii) División 28: Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo y sus Clases números 2811, 2812, 2813, 2891, 2892, 2893 y 2899; y, (iv) División 31: Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos NCP y sus Clases números 3110, 3120, 3130, 3140, 3150 y 3190; considerando su equivalente en la Revisión 4"



<sup>12</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS



10. Por ende, en el presente PAS son de aplicación las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, contenidas en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**), así como, los distintos dispositivos normativos que apruebe el OEFA en el marco de su competencia como ente rector de fiscalización ambiental.
11. En ese sentido, conforme a este marco normativo, de acreditarse la responsabilidad administrativa del administrado se dispondrá la aplicación de la correspondiente sanción, y en el caso que la Autoridad Decisora considere pertinente se impondrán 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, e imponer la sanción respectiva.

### III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

#### III.1. **Único hecho imputado:** El administrado realizó actividades industriales en la Planta Ica sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.

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

12. Durante la Supervisión Especial 2017, conforme a lo consignado en el Acta de Supervisión<sup>13</sup>, la Dirección de Supervisión verificó que el administrado venía desarrollando actividades de fabricación de ladrillos<sup>14</sup>, a pesar de no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
13. En ese sentido, en el Informe de Supervisión<sup>15</sup>, la Dirección de Supervisión concluyó que el administrado desarrolla actividades industriales de fabricación de

**“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”.*

<sup>13</sup> Folio 22 del Expediente.

10 Verificación de obligaciones y medios probatorios			
N°	Descripción	Corrigió	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
1 y 2	(...) Asimismo, el representante del administrado entregó al equipo supervisor del OEFA copia del contrato para la elaboración del estudio ambiental y que posteriormente será presentado ante la autoridad certificadora. (...)	No	No determina el plazo
(...)	(...)	(...)	(...)

<sup>14</sup> Del registro fotográfico del interior de la Planta Ica, se puede observar: tolvas de abastecimiento que reciben la materia prima como tierra de chacra y arcilla (caolín), las cuales serán molidas por un molino de martillo hasta la obtención del material fino, una faja transportadora de materia prima (material fino proveniente del molino de martillo), y una zona de fabricación de ladrillos, el cual cuenta con una máquina extrusora, dos carreteras para el transporte de producto formado. Conforme se aprecia de las fotografías del N° 2, 3 y 4 que obran a folios 13 (reverso) y 19 del Expediente.

<sup>15</sup> Folio 11 (reverso) del Expediente.





ladrillos sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.

b) Análisis de los descargos

14. Mediante escrito de descargos, el administrado señaló que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE<sup>16</sup> (en adelante, **el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria**), establece que se tendrá un plazo máximo de tres años a partir de la entrada en vigencia de dicho Reglamento, el mismo que entró en vigencia el 04 de setiembre de 2015, para la presentación del Instrumento de Gestión Ambiental correspondiente, el mismo que concluye en setiembre del 2018. Además, indicó que el referido plazo de adecuación es aplicable para las actividades en curso, e incentiva a seguir realizando actividades sin IGA o cesar sus actividades hasta la obtención del mismo, bajo la condición de presentar el IGA dentro del plazo de 3 años. Por ello, concluyó el administrado se encuentra dentro del plazo de adecuación establecido en la mencionada disposición; y por lo que corresponde el archivo del presente PAS.
15. Asimismo, manifestó que a la fecha viene evaluando la propuesta económica de la empresa Consultora Ambiental Eco Mapping S.A.C. para contratar sus servicios para la elaboración de la Declaración de Adecuación Ambiental de su planta industrial, a fin de presentar su instrumento de gestión ambiental dentro del plazo establecido en el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria; y para acreditar lo indicado, adjuntó copia de la referida propuesta técnica- económica.
16. Por otro lado, el administrado invoca la aplicación del principio de predictibilidad o confianza legítima, toda vez que mediante la Resolución Subdirectoral N° 900-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de junio de 2017 (fecha posterior a la Supervisión Regular 2017 realizada al administrado en su Planta Ica) se resolvió no iniciar un PAS en contra de Accesorios Industriales S.A. en aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria. Además, el administrado señala que cumple los mismos supuestos que el caso de Accesorios Industriales S.A.; al realizar actividades industriales sin instrumento de gestión ambiental a la entrada en vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, y al estar dentro del plazo de 3 años establecido en su Cuarta Disposición Complementaria Final para la presentación de su instrumento de gestión ambiental, y por ende la SFAP no debió iniciar el PAS en su contra mediante la Resolución Subdirectoral N° 031-2018-OEFA/DFAI/SFAP vulnerando el mencionado principio.
17. Sobre el particular, debe de indicarse 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° 19-97-ITINCI (en adelante, **RPADAIM**), cuyo artículo 10° dispuso para las actividades



<sup>16</sup> Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE Disposiciones Complementarias y Finales "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 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."



- nuevas<sup>17</sup> 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 encontraban en curso<sup>18</sup> a la fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que implique una adecuación<sup>19</sup>.
18. En atención a ello, 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.
19. Por otro lado, según lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria del RPADAIM<sup>20</sup>, la presentación del PAMA estaba sujeta a los plazos y condiciones que estableciera la autoridad competente. Asimismo, en el Anexo II de dicho cuerpo normativo<sup>21</sup> se fijó el procedimiento para la adecuación gradual de las actividades en curso de la industria manufacturera.

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.**- Los 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.”

<sup>19</sup> 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.”

<sup>20</sup> 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.  
“(…)”

<sup>21</sup> 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*



20. 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.
21. Precisamente, en el marco de lo establecido en el RPADAIM, 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 curso<sup>22</sup>.
22. 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 contra<sup>23</sup>.
23. 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 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).

- 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.

(...)"



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. En junio de 2015 se publicó el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, el cual establece en su Cuarta Disposición Complementaria Final<sup>24</sup> 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.
25. 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.
26. En tal sentido, la Cuarta Disposición Complementaria Final, excluye a aquellos titulares que no estuvieran dentro del referido supuesto de adecuación, esto es:
- Todas aquellas actividades industriales que requerían un instrumento de gestión ambiental de tipo correctivo, pero que ello aún no le era exigible por no haber sido priorizadas.
  - Aquellas que en su oportunidad debieron tramitar su instrumento de gestión ambiental de tipo preventivo (Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental) por tratarse de actividades “nuevas”, que iniciaron actividades dentro de la vigencia del RPADAIM.
27. En el presente caso, de la Consulta RUC de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT se verifica que se indica como fecha de inicio de actividades del administrado, el 02 de setiembre de 2014.
28. Al respecto, cabe señalar que en el año 1999 se encontraba vigente el RPADAIM, el cual en su artículo 10<sup>25</sup> establece que las actividades nuevas debían contar con una Declaración de Impacto Ambiental o un Estudio de Impacto Ambiental como requisito previo a sus actividades. Por lo que, el administrado debió cumplir con la obligación ambiental de contar con su instrumento de gestión ambiental para las actividades que iba a realizar en la Planta Lurigancho – Chosica.
29. Por lo expuesto, no resulta aplicable al administrado la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, que establece un periodo de adecuación de 3 años.



<sup>24</sup> Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante 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.



<sup>25</sup> 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:

- Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades.”





30. En relación a la evaluación de la propuesta técnica para contratar los servicios de una consultora a fin de elaborar el instrumento de gestión ambiental del administrado, cabe señalar que dicha propuesta solo se trata de acciones a implementarse a futuro, con la finalidad de obtener la certificación ambiental; no obstante, la propuesta técnica por sí sola no acredita la corrección de la presente conducta infractora, puesto que no ha adjuntado el cargo de presentación de la solicitud de aprobación de su instrumento de gestión ambiental. Además, cabe precisar que de lo señalado por el propio administrado, así como de la revisión de la base de Estudios Ambientales Aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria del Ministerio de la Producción –PRODUCE, publicados en su portal web<sup>26</sup>, se puede verificar que a la fecha de emisión del presente Informe, no cuenta con la certificación ambiental correspondiente.
31. Por otro lado, con relación a la Resolución Subdirectoral N° 900-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de junio de 2017 correspondiente a la empresa Accesorios Industriales S.A., es preciso señalar, que las actividades industriales que realizaba corresponden al *rubro papel*, el cual fue priorizado con normas que contienen obligaciones ambientales como es el caso de los Límites Máximos Permisibles, establecidos mediante Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, por lo que en el mencionado caso, resultaba aplicable la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental de Industrial.
32. Asimismo, cabe señalar que de la revisión de la Consulta RUC de la SUNAT, se advierte que Accesorios Industriales S.A. inició actividades el 04 de noviembre de 1986, por lo tanto al tratarse de actividades en curso a la entrada en vigencia del RPADAIM (octubre 1997), sí le correspondía la aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental de Industrial; y por ende la no existencia de mérito para iniciar un PAS.
33. Ahora bien, en el presente caso, no corresponde la aplicación del plazo de adecuación ambiental, toda vez que, el administrado inició actividades con fecha posterior a la entrada en vigencia del RPADAIM, y se encontraba obligado a contar con la certificación ambiental aprobada por la autoridad competente, **antes del inicio de sus actividades industriales** del rubro fabricación de productos con arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural – fabricación de ladrillos. En consecuencia, conforme al principio de predictibilidad o confianza legítima<sup>27</sup>, regulado en el 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**), no se está variando irrazonablemente la interpretación de las normas ni su aplicación en ambos casos.



<sup>26</sup> <http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>.  
Fecha de consulta: 10 de octubre de 2018

<sup>27</sup> Texto Único de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444, aprobado por Decreto Legislativo 1272:

“Art. IV. Principios del procedimiento administrativo  
(...)”

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.- La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no queda variando irrazonablemente e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.





34. En su escrito de descargos II el administrado solicita que se declare la nulidad de todo lo actuado en el presente PAS al haber existido un emplazamiento indebido toda vez que no se realizaba actividad industrial alguna al momento de la visita de supervisión, no contando el administrado con legitimidad para obrar en el presente procedimiento.
35. En ese sentido señala que, la señora Wendy Vanessa Távara Regalado es la titular de la empresa CERÁMICO ALFA PC S.A.C. y también de la empresa CONSORCIO JP E.I.R.L., teniendo ambas la misma dirección de funcionamiento; indica que habría existido un error ya que la empresa CERÁMICO ALFA PC S.A.C. no realiza actividades industriales de fabricación de ladrillos, simplemente realiza una actividad comercial (compra y venta de material) siendo que la empresa CONSORCIO JP E.I.R.L. es la que se dedica a la actividad de fabricación de ladrillos.
36. Sobre lo indicado por el administrado cabe señalar que, de acuerdo a lo señalado en la Ficha RUC<sup>28</sup> la actividad económica realizada por la empresa CERÁMICO ALFA PC S.A.C. es la "Fabricación de materiales de construcción de arcilla" siendo dicha actividad perteneciente al rubro de actividades manufactureras sujetas a la supervisión, fiscalización, control y sanción por parte del OEFA de conformidad con lo establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD del 31 de marzo de 2017.
37. Asimismo, en la visita de supervisión se verificó la existencia de tolvas de abastecimiento que reciben la materia prima como tierra de chacra y arcilla (caolín), una faja transportadora de materia prima (material fino proveniente del molino de martillo), y una zona de fabricación de ladrillos, el cual cuenta con una máquina extrusora al igual que dos carreteras para el transporte de producto formado, conforme se aprecia de las fotografías del N° 2, 3 y 4<sup>29</sup>, lo cual demuestra que en el establecimiento materia de supervisión se realizaban actividades industriales de fabricación de ladrillos y no solo de comercialización conforme lo señaló el administrado.
38. Conforme a lo señalado el administrado no ha presentado medios probatorios suficientes para desvirtuar el incumplimiento verificado en la visita de supervisión realizada el 17 de agosto de 2018.
39. Por otro lado cabe señalar que, de conformidad con el artículo 11° del TUO de la LPAG, la solicitud de nulidad solo puede hacerse por medio de los recursos administrativos de reconsideración y de apelación, no correspondiendo resolver dicho pedido en esta etapa del procedimiento.
40. De lo actuado en el Expediente, quedó acreditado que el administrado realiza actividades industriales en la Planta Ica sin contar con el instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.
41. De acuerdo a lo expuesto, la conducta materia de análisis configura la infracción imputada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial; por lo que **corresponde declarar la responsabilidad del administrado en este extremo.**

<sup>28</sup> Folio 46 del Expediente.

<sup>29</sup> Folio 13(reverso) y 19 del Expediente.



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

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

42. 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>30</sup>.
43. 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>31</sup>.
44. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa<sup>32</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>33</sup>, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

<sup>30</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>31</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".

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.

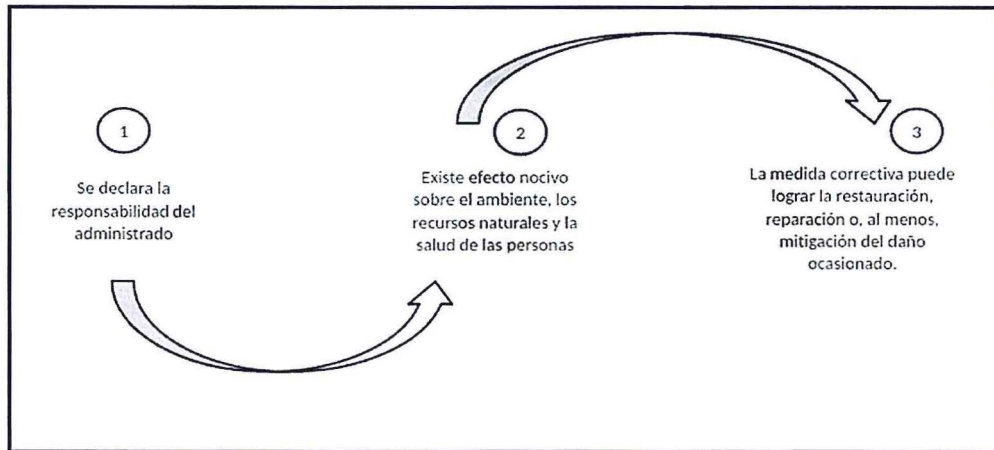
<sup>33</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
**"Artículo 22°.- Medidas correctivas**  
 (...)  
 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:  
 (...)  
 f) Otras que se consideren necesarias para evitar 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).





45. 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.

46. 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>34</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.
47. 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;
- 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,



<sup>34</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 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.



- c) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible<sup>35</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.
48. 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
49. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar<sup>36</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:
- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
  - (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

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

##### Único hecho imputado

50. En el presente caso, la conducta imputada está referida al desarrollo de actividades industriales en la Planta Ica, sin contar con instrumento de gestión ambiental previamente por la autoridad competente.

<sup>35</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".

<sup>36</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





51. De los documentos revisados, a la fecha de emisión de la presente Resolución, se aprecia que el administrado no acreditó contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
52. Sobre el particular, se tiene que el no contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente, no permite que el administrado implemente las medidas de control para los diferentes componentes ambientales, como establecer un programa de monitoreo donde se lleve el adecuado control de los parámetros a monitorear, realizar el manejo y la disposición de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, entre otros.
53. Cabe mencionar que el almacenamiento del combustible (aserrín y guano) a la intemperie y la combustión del aserrín originarían material particulado, el cual podría ser desplazado por las condiciones meteorológicas de las áreas productivas hacia las zonas colindantes de la planta, situación que ocasionaría la afectación a la composición natural del aire, pudiendo afectar a los árboles y 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<sup>37</sup>, desarrollo y el crecimiento de la flora.
54. Por otro lado, es importante señalar que producto del funcionamiento de los hornos se generan gases de combustión y partículas; y las emisiones generarían el riesgo de afectación a la salud de las personas, de la siguiente manera: (i) El CO al combinarse con la hemoglobina bloquea el transporte de oxígeno (ii) El NO<sub>x</sub> produce la irritación nasal y daña el sistema respiratorio porque es capaz de ingresar a las regiones más profundas de los pulmones<sup>38</sup> y (iii) las partículas podrían producir la reducción de la función pulmonar, aumento de la susceptibilidad de contraer infecciones respiratorias<sup>39</sup>.
55. Adicionalmente, cabe precisar que el desarrollo de actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado, dificulta al equipo supervisor del OEFA verificar el desempeño ambiental, asimismo, no permite que el administrado identifique los posibles impactos que estaría o podría estar generando productos de la actividad que desarrolla en la Planta Ica, y por ende no podría implementar las alternativas de solución, mitigación y/o control frente a los posibles impactos negativos que se generarían por la actividad industrial.
56. Por lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, en el presente caso, corresponde el dictado de la medida correctiva descrita en la Tabla N 1 siguiente:



56.

<sup>37</sup> URIBAZO DÍAZ, Pedro y otros 2006 "Influencia de las calderas sobre el medio ambiente". Centro de Información y Gestión Tecnológica de Santiago de Cuba. Cuba, 2006, número 3, pp.1-13.  
Consultado el 29.06.2018 y disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1813/181322792006.pdf>

<sup>38</sup> Consulta al portal de la OMS  
Consultado: 18.01.2018

<sup>39</sup> Organización Mundial de la Salud - 2005 Guía de calidad del aire de la OMS relativas al material particulado, el ozono, el dióxido de nitrógeno y el dióxido de azufre. Pág. 9  
Consultado el 07.02.2018 y disponible en:  
[http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69478/1/WHO\\_SDE\\_PHE\\_OEH\\_06.02\\_spa.pdf](http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/69478/1/WHO_SDE_PHE_OEH_06.02_spa.pdf)



Tabla N° 1: Dictado de Medida Correctiva

Conducta Infractora	Dictado de Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
El administrado realizó actividades industriales en la Planta Ica sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.	<p>a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Ica hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a. precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la Dirección de Supervisión, a cuenta y cargo del administrado sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección lo siguiente:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre<sup>40</sup> parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Ica a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe técnico con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Ica 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 que 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>



57. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva indicada, se ha tenido en cuenta el tiempo necesario para que el administrado realice: i) el proceso de convocatoria de empresas autorizadas que brinden el



<sup>40</sup> 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."



servicios de cierre parcial, total, temporal, o definitivo, de ser el caso, de sus actividades industriales en la Planta Ica, 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.

- 58. Por lo que un plazo de noventa (90) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución, es un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva dictada.
- 59. Adicionalmente se 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 la Dirección Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

**V. PROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA**

- 60. La Resolución Subdirectorial 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.
- 61. 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**<sup>41</sup>.
- 62. 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.
- 63. De la comparación entre el marco normativo anterior y el actual, se observa lo siguiente:

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

Análisis integral aplicado a la retroactividad benigna		
Norma	Regulación anterior	Regulación actual
Tipificadora	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	Numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada

<sup>41</sup> 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".





	Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD	mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD
	<b>Multa:</b> De 175 a 17 500 UIT	<b>Multa:</b> - hasta 30 000 UIT

64. 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.
65. 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**).
66. Sobre el particular, cabe mencionar que, mediante el Informe Técnico N° 732-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 9 de octubre del 2018, la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de esta Dirección realizó la siguiente evaluación del cálculo de multa, el cual forma parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>42</sup>.

#### A. Graduación de la de multa

67. 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 LPAG<sup>43</sup>.

42

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.

(...)"

43

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

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

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

(...)

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

- El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- La probabilidad de detección de la infracción;
- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- 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.
- Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)"





68. 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>44</sup> (F), cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad. La fórmula es la siguiente<sup>45</sup>:

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

**Donde:**

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

p = Probabilidad de detección

F = Factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

**B. Determinación de la sanción**

**i) Beneficio Ilícito (B)**

69. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades económicas sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
70. 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.
71. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a S/. 22 873.49<sup>46</sup>. Este costo considera las remuneraciones por los servicios del personal profesional y técnico<sup>47</sup>, 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).
72. Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)<sup>48</sup> desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha del cálculo de multa. Finalmente, el resultado es expresado en la UIT vigente.



<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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).

<sup>48</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.





73. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1:

**Cuadro N° 1: Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito**

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental <sup>(a)</sup>	S/. 22 873.49
COK en S/. (anual) <sup>(b)</sup>	11.00%
COK <sub>m</sub> en S/. (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento <sup>(c)</sup>	13
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de multa [CE*(1+COK)T] <sup>(d)</sup>	S/. 25 599.92
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 -UIT <sub>2018</sub> <sup>(e)</sup>	S/. 4 150.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>6.17 UIT</b>

**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 período de capitalización se determinó considerando la fecha de supervisión y la fecha del cálculo de multa.
- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión octubre de 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es setiembre 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 e Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA.

74. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 6.17 UIT.

**ii) Probabilidad de detección (p)**

75. Se considera una probabilidad de detección alta<sup>49</sup> de 0.75 para los casos en los que la infracción fue verificada mediante una supervisión especial. En este caso se trató de una supervisión especial realizada por la Dirección de Supervisión el 07 de agosto de 2017.

**iii) Factores de gradualidad (F)**

76. 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.

77. 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.

<sup>49</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.





- 78. 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.
- 79. 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.
- 80. 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%.
- 81. 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<sup>50</sup>.
- 82. Un resumen de los factores se presenta en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2: Factores de Gradualidad

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



iv) Valor de la multa propuesta

- 83. Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a **12.01 UIT** en el escenario de riesgo de afectación o daño potencial a la flora y fauna.
- 84. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 3:

Cuadro N° 3: Resumen de la Sanción impuesta



50

En el presente caso, la infracción ocurre en el distrito de Parcona, provincia y departamento de Ica cuyo nivel de pobreza total es de 13.1%, 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)



RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	6.17 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores agravantes y atenuantes $F=(1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)$	146%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>12.01 UIT</b>

Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA

85. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS<sup>51</sup>, la multa no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción. Asimismo, los ingresos deberán ser acreditados por el administrado.
86. Al respecto, cabe señalar que hasta la fecha de emisión de la presente resolución el administrado no ha atendido el requerimiento de información realizado por la autoridad instructora. Por lo tanto, no se ha podido realizar el análisis de no confiscatoriedad de la multa a imponerse.
87. En ese sentido, de la evaluación integral de los factores de graduación a aplicables al presente caso, se determina que, por el incumplimiento del hecho imputado en el presente PAS, corresponde imponer al administrado una multa ascendente a **12.01 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; 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°.-** Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **Cerámico Alfa PC S.A.C.** por la comisión de la infracción contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 031-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Sancionar a **Cerámico Alfa PC S.A.C.** con una multa ascendente a doce y 01/100 (12.01) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago al haber sido considerado responsable por la comisión de la conducta infractora contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 031-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

**Artículo 3°.-** Ordenar a **Cerámico Alfa PC S.A.C.**, 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.

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

(...)  
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.



**Artículo 4°.-** Apercibir a **Cerámico Alfa PC S.A.C.**, 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 **Cerámico Alfa PC 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>52</sup>.

**Artículo 7°.-** Informar a **Cerámico Alfa PC S.A.C.**, 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.

**Artículo 8°.-** Informar a **Cerámico Alfa PC 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 9°.-** Informar a **Cerámico Alfa PC 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 10°.-** Informar a **Cerámico Alfa PC S.A.C.**, 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 suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización

<sup>52</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 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."



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Expediente N° 2983-2017-OEFA/DFSAI/PAS

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 **Cerámico Alfa PC S.A.C.**, el Informe Técnico N° 732-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 9 de octubre del 2018, 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 **Cerámico Alfa PC S.A.C.** 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](http://bit.ly/contactoMC)

Regístrese y Comuníquese,

**Ricardo Oswald Machuca Breña**

Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y Fiscalización  
Ambiental - OEFA



RMB/SPF/Mtt

