



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 2951 -2018-OEFA/DFAI

Expediente N° 2756-2017-OEFA/DFSAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 2756-2017-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : HUAMANÍ CAHUANA BENEDICTO¹
 UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA CARABAYLLO
 UBICACIÓN : DISTRITO CARABAYLLO, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
 SECTOR : INDUSTRIA
 RUBRO : FABRICACIÓN DE PRODUCTOS DE ARCILLA Y CERÁMICA NO REFRACTARIA PARA USO ESTRUCTURAL

H.T. 2017-I01-31940

Lima, 30 NOV. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 268-2018-OEFA/DFAI-SFAP del 31 de mayo del 2018, el escrito de Registro N° 83022, el Informe Técnico N° 889-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 8 de noviembre del 2018; y,

I. ANTECEDENTES

1. El 16 de agosto de 2017 se realizó una acción de supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones de la Planta Carabayllo² de titularidad del administrado Benedicto Huamaní Cahuana³ (en adelante, **Benedicto Huamaní**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión⁴ del 16 de agosto de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**).
2. Mediante el Informe de Supervisión N° 650-2017-OEFA/DS-IND⁵ (en adelante, **Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que Benedicto Huamaní habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
3. A través de de la Resolución Subdirectoral N° 2090-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de diciembre de 2017⁶ y notificada el 2 de enero de 2018⁷ (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**), la Autoridad Instructora (ahora, la **Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas**⁸) de la Dirección de Fiscalización,

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 10083036244.

² La Planta Carabayllo se encuentra ubicada en la Carretera Huarangal, Km. 7.5, Mz. J, Lote 25, distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima.

³ Registro Único de Contribuyentes N° 10083036244.

⁴ Folios 28 al 38 del Informe de Supervisión N° 650-2017-OEFA/DS-IND, contenido en disco compacto (CD), obrante a folio 10 del Expediente.

⁵ Folios 2 a 9 del Expediente.

⁶ Folios 11 al 14 del Expediente.

⁷ Folio 15 del Expediente.

⁸ Cabe indicar que, a la fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral el órgano encargado para imputar cargos se denominaba Subdirección de Instrucción e Investigación, quien hacía las funciones de autoridad instructora; no obstante, a la fecha de emisión del presente Informe, de acuerdo al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, vigente desde el 22 de diciembre de 2017, es la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas quien ha asumido la función de autoridad instructora de los procedimientos administrativos sancionadores relacionadas a las actividades productivas de agricultura, pesca, acuicultura e industria manufacturera y la encargada de realizar la imputación de cargos. En ese sentido, toda mención a la Subdirección de Instrucción e Investigación en el presente PAS debe entenderse a la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas.





Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, **Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos**⁹) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Benedicto Huamaní, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

4. Mediante escrito con Registro N° 10633 de fecha 30 de enero de 2018¹⁰, Benedicto Huamaní presentó sus descargos (en adelante, **escrito de descargos I**) al presente PAS.
5. El 7 de setiembre de 2018, mediante Carta N° 2693-2018-OEFA/DFAI¹¹, la SFAP notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 268-2018-OEFA/DFAI/SFAP (en adelante, **Informe Final**).
6. El 21 de setiembre de 2018, se notificó la Resolución Subdirectoral N° 0798-2018-OEFA/DFAI/SFAP mediante la cual se amplió la caducidad del presente PAS.
7. El 11 de octubre del 2018, el administrado presentó el escrito con Registro N° 83022, mediante el cual formuló sus descargos al Informe Final (en adelante, **escrito de descargos II**).
8. El 30 de octubre del 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral solicitada por Benedicto Huamaní.

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

9. 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.
10. Asimismo, el artículo 247° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (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.



De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, vigente desde el 22 de diciembre de 2017, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos es la autoridad encargada de conocer y resolver en primera instancia los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento a la normativa ambiental, a los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones ambientales. En ese sentido, toda mención a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos en el presente PAS debe entenderse a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

¹⁰ Folios 16 al 39 del Expediente.

¹¹ Folio 118 al 120 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 documentario, 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





11. Por ende, en el presente caso y en mérito a que Benedicto Huamaní incurrió en el hecho imputado N° 1 de 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 de realizó el 16 de agosto de 2017—, corresponde aplicar al referido hecho imputado, las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, contenidas en el TUO de la LPAG; 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**).
12. En ese sentido conforme a este marco normativo, de acreditarse la responsabilidad administrativa del imputado, 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. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado: Benedicto Huamaní realizó actividades industriales en la Planta Carabayllo, sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.

- a) Análisis del único hecho imputado
13. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión¹⁴, durante la Supervisión Especial 2017, Benedicto Huamaní manifestó que la Planta Carabayllo opera hace diez años aproximadamente, agregando que no cuenta con un instrumento de gestión ambiental.
14. En el Informe de Supervisión¹⁵, la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado, concluyendo que Benedicto Huamaní desarrolla actividades de



14

"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".

Folio 31 del Informe de Supervisión N° 650-2017-OEFA/DS-IND, contenido en el disco compacto (CD), obrante a folio 10 del Expediente:

"(...)

14	Otros Aspectos
N°	Descripción
	El representante del administrado manifiesta que la planta industrial opera hace aproximadamente 10 años, y que no cuenta con un instrumento de gestión ambiental. (...)

(...)"

15

Folio 8 del Expediente:

"IV. CONCLUSIONES

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

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
01	El administrado realiza actividades de fabricación de ladrillo (cocción de ladrillos) sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción.

(...)"





- curtiembre sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
15. A mayor abundamiento, cabe señalar que de la revisión de los Estudios Ambientales aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria del Ministerio de la Producción¹⁶, se verifica que Benedicto Huamaní no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado.
- b) Análisis de los descargos
16. En su escrito de descargos I, Benedicto Huamaní alegó que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, otorga un plazo máximo de tres (3) años de adecuación, a partir de la entrada en vigencia del citado Reglamento -hasta el 6 de setiembre de 2018-, a aquellos titulares que no cuenten con un instrumento de gestión ambiental, por lo que solicitó que dicho plazo de adecuación le sea aplicable al presente PAS.
17. Sobre el particular, en el Informe Final de Instrucción se le indicó que la misma no le era aplicable en atención a la fecha de inicio de sus actividades, la cual era posterior a la entrada en vigencia del Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI¹⁷ (en adelante, **RPADAIM**).

Respecto a la supuesta vulneración del principio de confianza legítima

18. En su escrito de descargos II, Benedicto Huamaní presentó el Formulario 2216 de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria en el cual se da cuenta de la fecha de inscripción del 28 de octubre de 1983. Del mismo modo, presentó la autorización de funcionamiento de establecimiento comercial otorgada por la Municipalidad de Carabaylo en la que se señala que su actividad inició el 20 de febrero de 1996. Por ende, considera que la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno le es aplicable.
19. En esa línea, Benedicto Huamaní alega que la interpretación efectuada se encuentra amparada en el principio de predictibilidad o confianza legítima, pues en la Resolución Subdirectoral N° 900-2017-OEFA/DFSAI/SDI se resolvió declarar el no inicio de un PAS en un supuesto en el que el administrado inició actividades de forma previa a la entrada en vigencia del RPADAIM, es decir una circunstancia similar a la suya.
20. En principio, es pertinente indicar que, de acuerdo a lo señalado por Alejandro Arrieta, el principio de confianza legítima contiene un elemento de legitimidad por el cual *"no se busca amparar aquella confianza que no sea conforme al ordenamiento jurídico"*¹⁸. Es decir, en aplicación de este principio no puede



¹⁶

<http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria> Actualizado al 1 de junio de 2018.

Cabe señalar que el Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI entró en vigencia en octubre de 1997.

Alejandro Arrieta Pongo. "El principio de protección de la confianza legítima ¿Intento de inclusión en el ordenamiento peruano?". Revista Ita lus Esto N° 1. Lima, 2012. Pág. 93.





ampararse actos contrarios al derecho, como por ejemplo el incumplimiento de una obligación ambiental.

21. Por tanto, el administrado no puede afirmar que lo resuelto en otro procedimiento similar le generó confianza legítima, toda vez que ningún administrado puede asumir legítimamente que ha cumplido una obligación a su cargo, cuando no ha realizado una acción idónea para su cumplimiento.
22. Afirmar lo contrario implicaría que cualquier administrado, bajo una interpretación contraria a una disposición normativa expresa, pueda eximirse del cumplimiento de las exigencias que específicamente ha dispuesto el ordenamiento. Lo cual resultaría manifiestamente contrario al ordenamiento y se desvirtuaría la naturaleza del principio de confianza legítima.
23. Por otro lado, el numeral 1.15¹⁹ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que toda actuación administrativa debe ser congruente con los actos previos de la propia entidad; por lo que, frente a dos situaciones idénticas, ninguna entidad administrativa puede resolver contradictoriamente, sin la motivación adecuada.
24. En ese sentido, de lo analizado en el acápite precedente, se desprende que el principio alegado por Benedicto Huamaní no es de aplicación irrestricta pues la autoridad puede apartarse de los criterios previamente adoptados, siempre y cuando las razones sean sustentadas de forma explícita.
25. Ahora bien, el criterio invocado por Benedicto Huamaní corresponde a un pronunciamiento del 22 de junio del 2017; sin embargo, de forma posterior el Ministerio de la Producción emitió el Informe N° 019-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 27 de julio del 2017, el cual señala que si bien se aprobaron normas ambientales como las invocadas por el administrado (Estándares de Calidad Ambiental), estas no indicaron expresamente un plazo de adecuación, conforme se detalla a continuación:

"En ese marco legal, si bien se aprobaron los ECA de Aire, Agua y Suelo, estableciendo obligaciones ambientales, éstas no indicaron expresamente (principio de legalidad) que las actividades en curso que no contaban con un instrumento de gestión ambiental aprobado debían presentar el instrumento ambiental correctivo respectivo para su adecuación ambiental; ni la autoridad competente, en el marco de su Reglamento Sectorial (Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI) aprobó disposiciones a través de las cuales se dispusiera la adecuación de las actividades en curso".

(El resaltado ha sido agregado)

26. Además, en el referido Informe, el Ministerio de la Producción, también precisa cuáles eran las actividades que se encontraban obligadas a adecuarse

¹⁹ Sobre el principio de Predictibilidad, el TUO de la LPAG precisa lo siguiente:
Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

" Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima.-

(...)

"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".





ambientalmente y, por ende, sobre las que recae la aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, conforme se detalla a continuación:

"CONCLUSIONES

4.1 Conforme al Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de las Actividades de la Industria Manufacturera, estaban obligadas a adecuarse ambientalmente las empresas con actividades en curso de cemento, cerveza y papel; y, las que en el marco de sus funciones de supervisión y fiscalización ambiental, la autoridad competente lo disponía.

4.2 Conforme al principio de legalidad, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno establece un plazo para presentar el instrumento de gestión ambiental a aquellos titulares que se encuentren obligados a ello".

27. Es en atención a lo expuesto que, esta Dirección optó por apartarse del criterio invocado por Benedicto Huamaní, toda vez que el Ministerio de la Producción en su calidad de autoridad certificadora tenía una interpretación distinta a la invocada.
28. Lo antes indicado en modo alguno vulnera ningún principio pues, conforme se ha indicado, el nuevo criterio adoptado está siendo sustentado de forma explícita y encuentra su fundamento en un pronunciamiento posterior de la autoridad certificadora.
29. En consecuencia, no existiendo legitimidad en la creencia alegada por Benedicto Huamaní y que el apartamiento del criterio invocado por Benedicto Huamaní se cuenta debidamente motivado, corresponde desestimar el argumento del administrado en este extremo.
30. Cabe precisar, que de conformidad con el actual criterio, la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado para el desarrollo de actividades industriales manufactureras se estableció desde el RPADAIM, cuyo artículo 10° dispuso para las actividades nuevas²⁰ 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 curso²¹ a la

20

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.

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."





fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que implique una adecuación²².

31. 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.
32. Por otro lado, según lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria del RPADAIM²³, la presentación del PAMA estaba sujeta a los plazos y condiciones que estableciera la autoridad competente. Asimismo, en el Anexo II de dicho cuerpo normativo²⁴ se fijó el procedimiento para la adecuación gradual de las actividades en curso de la industria manufacturera.
33. 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.
34. 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 curso²⁵.

²² 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."

²³ 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.

"(...)"

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.

"(...)"

²⁵ 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. (...)"





35. 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 contra²⁶.
36. 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 curso**²⁷ 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).
37. El 4 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, el cual establece en su Cuarta Disposición Complementaria Final²⁸ 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.
38. 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

²⁶ 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.”

²⁷ 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.

²⁸ 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

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.





entrada de vigencia de la RPADAIM y **que hayan sido priorizadas** por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.

39. En atención al desarrollo anterior, corresponde precisar que de los medios probatorios presentados por Benedicto Huamaní inició actividades según la Ficha de Consulta SUNAT, el 28 de octubre de 1993; por lo que, realiza **actividades industriales del rubro fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural en curso** en comparación con la fecha de entrada en Vigencia de la RPADAIM (octubre de 1997).
40. Al respecto, si bien el administrado realiza actividades en curso, dichas actividades – fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria 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.
41. Sin perjuicio de lo anterior, se ha realizado de oficio la revisión de los estudios ambientales aprobados por PRODUCE publicados en su portal web²⁹, de la cual se advierte que, a la fecha de emisión de la presente Resolución, el administrado no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado para las actividades realizadas en la Planta Carabaylo.
42. De lo actuado en el Expediente, quedó acreditado que Benedicto Huamaní realiza actividades industriales de curtiembre en la Planta Carabaylo, sin contar con el instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.
43. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; por lo que, **corresponde declarar la responsabilidad administrativa del administrado en el presente PAS.**

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

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

44. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas³⁰.



29

<http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>
(Fecha de consulta: 8/11/2018)

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.

(...)"





45. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental³¹ (en adelante, **Ley del Sinefa**) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG³².
46. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa³³, 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 Sinefa³⁴, 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.
47. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

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."

³² 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".

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:

(...)

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.

³⁴ 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:

(...)

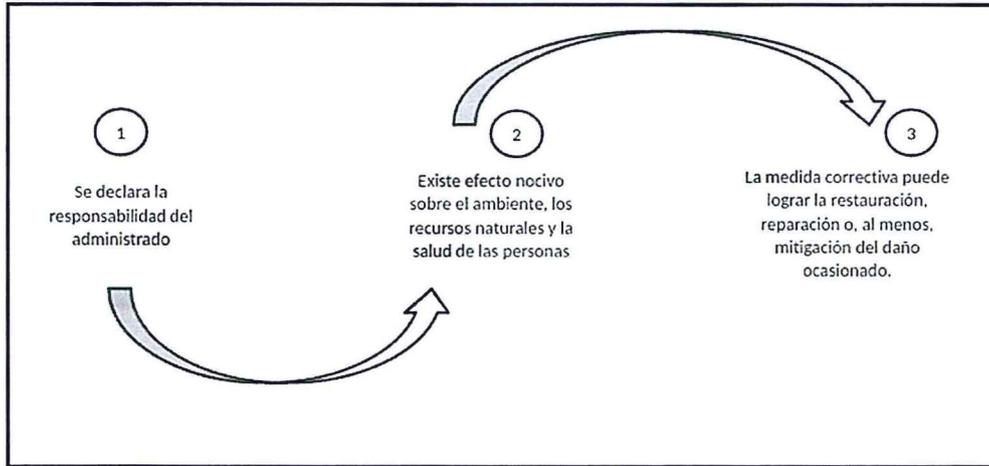
f) Otras que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".

(El énfasis es agregado)





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



Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

- 48. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos³⁵. 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.
- 49. 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,
 - 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 imposible³⁶ conseguir a través del



³⁵ En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

³⁶ 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

(...)





dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

50. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (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.
51. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar³⁷, 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 proponer el dictado de una medida correctiva

Único hecho imputado

52. En el presente caso, la conducta imputada está referida al desarrollo de actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.
53. Al respecto, conforme se desarrolló en el acápite III.1 de la presente, Benedicto Huamaní aún no acredita que cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
54. Sobre el particular, se tiene que, el no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, impide que se identifiquen los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de sus actividades industriales, así como, no permite que se establezcan propuestas de remediación o minimización adecuada para evitar el potencial riesgo a la flora y fauna, generado por la actividad realizada.

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".

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.





55. Cabe señalar que, en el proceso industrial de fabricación de ladrillos se generan gases y material particulado, producto de la combustión de los combustibles utilizados en el horno, así como, residuos sólidos. Además, la quema de biomasa (aserrín y guano de pollo) se produce de tal manera que la combustión no se realiza de forma completa y como resultado se emite un gran número de contaminantes al aire, que pueden afectar la salud de las personas.
56. Por lo tanto, el no contar con un instrumento de gestión ambiental no permite al administrado determinar los posibles aspectos ambientales que estaría o podría generar producto de la actividad de curtiembre que se desarrolla en la Planta Carabaylo y por ende no podría implementar las alternativas de solución, mitigación y/o control frente a los posibles impactos negativos que se generarían por dicha actividad.
57. Por lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, en el presente caso, corresponde proponer el dictado de 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
Benedicto Huamani realizó actividades industriales en la Planta Carabaylo, sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.	<p>a. Acreditar el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Carabaylo 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 de Benedicto Huamani, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre³⁸ parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Carabaylo 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 Carabaylo 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>



38

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."





			iii) En caso que Benedicto Huamani 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.
--	--	--	--

58. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva propuesta, se ha tenido en cuenta el tiempo necesario para que Benedicto Huamani realice: i) el proceso de convocatoria de empresas autorizadas que brinden el servicios de cierre parcial, total, temporal, o definitivo, de ser el caso, de sus actividades industriales en la Planta Carabayllo, ii) realización de las 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.
59. Por lo que un plazo de noventa (90) días hábiles contados desde la notificación de la correspondiente resolución directoral, se considera un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva dictada.
60. Adicionalmente se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que Benedicto Huamani presente el informe técnico 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

61. La Resolución Subdirectoral propuso que la eventual sanción aplicable tendría como tope mínimo ciento setenta y cinco (175) hasta 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 0 y como máximo la suma de 30 000 UIT.
62. 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**³⁹.
63. 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



³⁹ 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".





caso resulta aplicable un supuesto de retroactividad benigna a favor del administrado.

64. 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	<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 200 a 20 000 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>

65. 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.
66. Sobre el particular, cabe mencionar que, mediante el Informe Técnico N° 889-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 8 de noviembre 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 Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS⁴⁰.



Graduación de la multa

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

⁴⁰ 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.

(...)





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)

68. El beneficio ilícito proviene del costo evitado por Benedicto Huamaní al realizar actividades económicas sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
69. En el escenario de cumplimiento, Benedicto Huamaní 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.
70. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a S/. 9,256.29⁴³. Este costo considera las remuneraciones por los servicios de personal profesional y técnico⁴⁴, los análisis de laboratorio, así como otros costos directos (por ejemplo, impresión de informes, planos, mapas, transporte), costos administrativos (por ejemplo, servicios generales, mantenimiento).
71. 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.

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 presentado por el administrado. Para mayor detalle revisar Anexo N° 1 del Informe Técnico.

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.





72. 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 ^(a)	S/ 9 256.29
COK en S/ (anual) ^(b)	11.00%
COK _m en S/ (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	13
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de multa $[CE*(1+COK)T]$ ^(d)	S/ 10 359.61
Unidad Impositiva Tributaria ^(e) al año 2018 - UIT ₂₀₁₈	S/ 4 150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	2.50 UIT

Fuentes:

- (a) Ver Anexo N° 1 del Informe Técnico.
 (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 supervisión (agosto 2017) y la fecha del cálculo de multa (setiembre 2018).
 (d) Cabe precisar que, si bien el informe tiene como fecha de emisión noviembre del 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/indicestasa/uit.html>)
 Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la DFAI.

73. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 2.50 UIT.

ii) Probabilidad de detección (p)

74. 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 se trató de una supervisión especial realizada por la Dirección de Supervisión el 16 de agosto del 2017.

iii) Factores de gradualidad (F)

75. 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.
76. En relación a la gravedad potencial de daño al medio ambiente (factor f1), se considera que no contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente podría afectar por lo menos a los componentes flora y fauna; por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 20%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.

⁴⁶ 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.





77. Se ha considerado que el daño potencial alcanzaría al menos un grado de incidencia mínimo sobre el componente flora. En consecuencia, se debe aplicar una calificación de 6% correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.
78. 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.
79. 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%.
80. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total de 19.6% hasta 39.1%; en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 8% al factor de gradualidad f2⁴⁷.
81. En tal sentido, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.50 (150%).
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	8%
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)	50%
Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	150%

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de 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 **5.00 UIT**.



⁴⁷

En el presente caso, la infracción ocurre en el distrito de Carabaylo, provincia y departamento de Lima, cuyo nivel de pobreza total es 26.3%, 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).



84. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 3:

Cuadro N° 3: Resumen de la Sanción impuesta

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	2.50 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores de gradualidad $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)$	150%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	5.00 UIT

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

Análisis de no confiscatoriedad

85. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS⁴⁸, 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. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.
86. Al respecto, cabe señalar que el administrado ha atendido el requerimiento de información realizado por la autoridad fiscalizadora. De acuerdo a la información reportada por el administrado, sus ingresos percibidos en el año 2017 ascendieron a **23.61 UIT**⁴⁹. En atención a ello, se debe considerar que la multa a imponer no debe ser superior al límite del 10% de dichos ingresos, ascendiente a **2.36 UIT**.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, los literales a), b) y o) del artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM; el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país; y de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **Benedicto Huamaní Cahuana** por la comisión de la infracción contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 2090-2017-OEFA/DFSAI/SDI; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

⁴⁸ 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."

⁴⁹ Mediante escrito N° 2018-E01-083022 remitido el 11 de octubre de 2018, el administrado presentó su ingreso anual percibido durante el año 2017, el cual asciende a 23.61 UIT.





PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Expediente N° 2756-2017-OEFA/DFSAI/PAS

Artículo 2°.- Sancionar a **Benedicto Huamaní Cahuana** con una multa ascendente a dos y 36/100 (2.36) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago al haber sido considerada responsable por la comisión de la conducta infractora contenida en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 2090-2017-OEFA/DFSAI/SDI; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Ordenar a **Benedicto Huamaní Cahuana**, 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 **Benedicto Huamaní Cahuana**, 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 **Benedicto Huamaní Cahuana**, 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 Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD⁵⁰.

Artículo 7°.- Informar a **Benedicto Huamaní Cahuana**, 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 **Benedicto Huamaní Cahuana**, 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 **Benedicto Huamaní Cahuana**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o



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.”





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 **Benedicto Huamaní Cahuana**, 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.

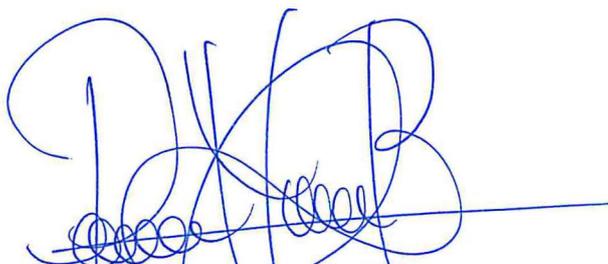
Artículo 11°.- Notificar a **Benedicto Huamaní Cahuana**, el Informe Técnico N° 889-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 8 de noviembre del 2018, el cual forma parte integrante de la motivación de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 12°.- Para asegurar el correcto cumplimiento de la medida correctiva, se solicita a **Benedicto Huamaní Cahuana** 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,



ROMB/DCP/INGV



Ricardo Oswaldo Machuca Breña
Director (e) de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental / OEFA

