



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 2764 -2018-OEFA/DFAI

Expediente N° 2390-2017-OEFA/DFSAI/PAS

EXPEDIENTE N° : 2390-2017-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : PERÚ CUIR S.A.¹
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA ATE
UBICACIÓN : DISTRITO DE ATE, PROVINCIA Y
DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : CURTIEMBRE
MATERIA : RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Lima, 19 NOV. 2018

H.T 2017-I01-17028

VISTOS: La Resolución Directoral N° 1863-2018-OEFA/DFAI, los escritos de registros N° 73253, 74280, 78723 y 83216, el Informe Técnico N° 809-2018-OEFA/DFAI/SSAG; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 16 de agosto de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) emitió la Resolución Directoral N° 1863-2018-OEFA/DFAI², a través de la cual se declaró, entre otras cosas, la existencia de responsabilidad administrativa de Perú Cuir S.A. (en adelante, **el administrado**) por la comisión de la infracción N° 1 que consta en la Tabla N° 1 de los considerandos de la Resolución Subdirectoral N° 2111-2017-OEFA/DFSAI/SDI³ y ordenó el cumplimiento de la medida correctiva señalada en la Tabla N° 1 de la Resolución Directoral señalada.
2. El 4 de setiembre de 2018, el administrado presentó un escrito de descargos a la Resolución Directoral N° 1863-2018-OEFA/DFAI del 16 de agosto de 2018 (en adelante, **Resolución Directoral impugnada**). Por lo que se le requirió precisar si el escrito presentado constituía un recurso de reconsideración o apelación.
3. El 10 de setiembre del 2018, el administrado comunicó que formuló una consulta al Ministerio del Ambiente a fin de determinar si le corresponde o no la presentación de un instrumento de gestión ambiental.
4. El 25 de setiembre del 2018, el administrado precisó que el escrito presentado el 4 de setiembre, correspondía a un recurso de reconsideración.
5. El 12 de octubre del 2018, el administrado remitió el Informe N° 919-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA, mediante el cual el Ministerio del Ambiente se pronuncia sobre la exigibilidad de la certificación ambiental del proyecto de



¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20122282954.

² Folios 160 al 171 del Expediente.

³ Folios 103 al 106 del Expediente.



inversión "Producción de cueros curtidos de sajino y/o huanganas" en el marco del Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental.

II. Determinar si es procedente el Recurso de Reconsideración interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral

6. El numeral 215.2 del artículo 215° y el artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)⁴ establecen que son impugnables, entre otros, los actos definitivos que ponen fin a la instancia, mediante los recursos administrativos de reconsideración y apelación.
7. Dentro de dicho marco, de la concordancia del numeral 216.2 del artículo 216° del TUO de la LPAG con el numeral 24.1 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**)⁵ se desprende que los administrados pueden interponer recurso de reconsideración contra los actos administrativos emitidos por la DFAI, sólo si adjunta prueba nueva, en el plazo de quince (15) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación del acto que se impugna.
8. A efectos de la aplicación del artículo 217° del TUO de la LPAG⁶, para la determinación de prueba nueva debe distinguirse: (i) el hecho materia de la controversia que requiere ser probado; y, (ii) el hecho que es invocado para probar la materia controvertida. En tal sentido, deberá acreditarse la relación directa entre la nueva prueba y la necesidad del cambio de pronunciamiento. Es decir, deberá evidenciarse la pertinencia de la nueva prueba que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de algunos de los puntos controvertidos.

⁴ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
"Artículo 215°.- Facultad de contradicción

(...)

215.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

(...)

Artículo 216°. Recursos administrativos

216.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

216.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días."

⁵ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD
"Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

24.1 Son impugnables los actos administrativos emitidos por la Autoridad Decisora, mediante los recursos de reconsideración y apelación (...)"

⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
"Artículo 217°.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación".





9. En tal sentido, la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración se debe encontrar referida a la presentación de un documento o medio que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia y que no haya sido valorado previamente por la instancia administrativa a cargo de resolver el recurso de reconsideración.
10. Dentro del plazo legal, el administrado ofreció los siguientes documentos como nueva prueba:
- Copia del cargo de la consulta presentada al Ministerio del Ambiente a fin de determinar si le corresponde o no la presentación de un instrumento de gestión ambiental.
 - Declaración Jurada PDT del año 2017⁷, presentada ante la Superintendencia de Administración Tributaria - SUNAT.
 - Contrato de servicios con IGEM INGENIEROS S.A.C⁸.
 - Cargo de recepción de expediente presentado a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos. Copia de la Consulta en línea del Registro Nacional de la Micro y Pequeña empresa – REMYPE⁹.
 - Copia de la Carta N° 261-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA que traslada el Informe N° 919-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA, mediante el cual el Ministerio del Ambiente se pronuncia sobre la exigibilidad de la certificación ambiental del proyecto de inversión “Producción de cueros curtidos de sajino y/o huanganas”.
11. Las pruebas antes mencionadas no obraban en el Expediente, razón por la cual constituyen nuevas pruebas. Por consiguiente, se evaluará si estas nuevas pruebas desvirtúan la responsabilidad del administrado.

III. ANÁLISIS DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

12. El administrado, a través de su recurso de reconsideración, centra su cuestionamiento respecto de la determinación de responsabilidad declarada mediante la Resolución Directoral N° 1863-2018-OEFA/DFAI, así como la multa señalando que:
- Mediante la Resolución Directoral N° 1212-2017-OEFA/DFSAI se archivó un PAS por un hecho similar al analizado en el presente, por lo que nos encontramos ante un supuesto de *Non bis in idem*.
 - A través de la Resolución Subdirectoral N° 546-2018-OEFA/DFAI/SFAP, se dispuso el no inicio de un PAS por hechos similares al analizado en el presente.



⁷ Folios 197 al 262 del Expediente.

⁸ Folios 263 y 264 del Expediente.

⁹ Folio 129 del Expediente.



- c) Aún no se han aprobado los mecanismos de apoyo a las micro empresas indicado en el artículo 11° del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, por lo que al ser una micro empresa – con cuatro trabajadores - no le corresponde la presentación de un instrumento de gestión ambiental.
- d) Sus actividades se encontraban enmarcadas dentro de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, por lo que contaba con un plazo de tres años para la adecuación de su conducta.

• En cuanto a las Resoluciones con pronunciamientos contradictorios

13. De acuerdo a lo señalado en los literales a) y b) del considerando 12 de la presente, el administrado cuestionó que no se hayan aplicado al presente caso, los criterios usados en la Resolución Directoral N° 1212-2017-OEFA/DFSAI y en la Resolución Subdirectoral N° 546-2018-OEFA/DFAI/SFAP.
14. Sobre el particular, ambos argumentos fueron evaluados en la Resolución Directoral impugnada, habiéndose precisado que el pronunciamiento emitido en la referida Resolución se circunscribía a los hechos analizados en el PAS contenido en el Expediente N° 1280-2016-OEFA/DFSAI/PAS.
15. En efecto, si bien es cierto, que en la Resolución Directoral N° 1212-2017-OEFA/DFSAI se archivó el PAS seguido en el Expediente 1280-2016-OEFA/DFSAI/PAS, también lo es que, la comisión de la presunta conducta infractora analizada en dicho acto se detectó el 13 de noviembre de 2014, es decir antes de la entrada en vigencia del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, Reglamento de Gestión Ambiental de Industria)¹⁰.
16. Al respecto, de acuerdo al artículo 73° del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, en el caso que durante las acciones de supervisión se identifiquen actividades que no cuentan con un instrumento de gestión ambiental aprobado, el ente fiscalizador comunicará a la autoridad competente para que disponga la adecuación ambiental, en caso corresponda, siendo que, ante la existencia de alguna infracción administrativa, el ente fiscalizador dispondrá el inicio del PAS respectivo.
17. En ese orden de ideas, a diferencia del marco jurídico existente cuando se constató la comisión de la conducta analizada en la Resolución Directoral N° 1212-2017-OEFA/DFSAI (**13 de noviembre del 2014**), en el presente PAS la conducta infractora fue verificada el 3 de abril de 2017, fecha para la cual el artículo 73° del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria ya le era aplicable y, por ende, exigible al administrado.
18. En conclusión, conforme se indicó en la Resolución Directoral impugnada, el pronunciamiento emitido en la Resolución Directoral N° 1212-2017-OEFA/DFSAI corresponde únicamente a los hechos analizados en el referido PAS, no pudiendo ser aplicados a procedimientos posteriores, máxime si se



¹⁰

Sobre el particular, con fecha 4 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, en cuyo artículo 13° se estableció la obligación para los titulares de la industria manufacturera de someter a evaluación de la autoridad competente sus instrumentos de gestión ambiental a fin de obtener su correspondiente aprobación.



- tiene en cuenta que los hechos analizados en el presente PAS se encuentran enmarcados dentro de normas sustantivas distintas.
19. Respecto de la Resolución Subdirectoral N° 546-2018-OEFA/DFAI/SFAP es pertinente precisar que en la misma se dispuso no iniciar un PAS al administrado por no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, pues se trataba de una conducta de carácter permanente que se encontraba siendo analizada en el presente Expediente.
20. Es así que, el referido pronunciamiento en nada enerva la responsabilidad del administrado pues la Autoridad de Instrucción no realizó análisis alguno respecto de la responsabilidad – o ausencia de ella – resolviendo declarar el no inicio de dicho procedimiento administrativo sancionador, en estricto cumplimiento del principio *Non bis in ídem*¹¹.
- Ausencia de normativa para las microempresas
21. En el literal c) del considerando 12 de la presente, el administrado alegó que PRODUCE no ha emitido ninguna norma reglamentaria que facilite la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental correctivos para las actividades en curso que realicen las micro, pequeñas y medianas empresas, de conformidad con el artículo 11° del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria¹², conforme al siguiente detalle:

“(…)

Artículo 11.- Gestión ambiental de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MIPYME)

Mediante Decreto Supremo refrendado por el PRODUCE y MINAM, se aprueban mecanismos que faciliten la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental correctivos para las actividades en curso, establecidos en el presente reglamento, que realicen las micro, pequeñas y medianas empresas, y que garanticen la corrección de los impactos producidos en el ambiente y se prevean los posibles nuevos impactos.

(…)”.

22. Sobre el particular, el referido artículo no contiene en lo absoluto un eximente de responsabilidad ni sujeta el cumplimiento del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria a la aprobación de los mecanismos que faciliten la aplicación de los instrumentos correctivos. En ese sentido, la falta de aprobación de los mismos no enerva la responsabilidad del administrado por realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental.

Adicionalmente, corresponde precisar que incluso el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria – alegado por el administrado – especifica en su artículo



¹¹ En la Resolución Subdirectoral N° 546-2018-DFAI/SFAP se señaló lo siguiente:

10. “Del cuadro anterior, y considerando la naturaleza de los hallazgos, se desprende que la supuesta infracción a la normativa ambiental materia de análisis está siendo tramitada bajo el Expediente N° 2390-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

11. En ese sentido, se ha configurado supuestos de *non bis in ídem* procesal, por lo que no corresponde iniciar un PAS en este extremo, toda vez que existe un procedimiento en trámite por la misma infracción”.

¹² Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

“Artículo 11.- Gestión ambiental de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (MIPYME)

Mediante Decreto Supremo refrendado por el PRODUCE y MINAM, se aprueban mecanismos que faciliten la aplicación de los instrumentos de gestión ambiental correctivos para las actividades en curso, establecidos en el presente reglamento, que realicen las micro, pequeñas y medianas empresas, y que garanticen la corrección de los impactos producidos en el ambiente y se prevean los posibles nuevos impactos”.





53°¹³ que el titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, **debe solicitar la referida aprobación a través de una Declaración de Adecuación Ambiental o de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental**, según sea el caso. Por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

- Plazo de adecuación para la obtención del IGA
24. El administrado también indicó que, de conformidad a la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria cuenta con tres (3) años, desde la entrada de vigencia del referido reglamento, hasta el 4 de setiembre de 2018, para presentar su instrumento de gestión ambiental correctivo; por lo que no corresponde el inicio de un PAS en su contra.
25. Al respecto, cabe reiterar al administrado la postura adoptada por esta Dirección en la Resolución Directoral adoptada, según la cual 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).
26. En el artículo 10° del RPADAIM se dispuso para las actividades nuevas¹⁴ 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

¹³ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

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

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

a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA).

Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)

Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

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

¹⁴ 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.





- se encontraban en curso¹⁵ a la fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que implique una adecuación¹⁶.
27. 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.
 28. Por otro lado, según lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria del RPADAIM¹⁷, la presentación del PAMA estaba sujeta a los plazos y condiciones que estableciera la autoridad competente. Asimismo, en el Anexo II de dicho cuerpo normativo¹⁸ se fijó el procedimiento para la adecuación gradual de las actividades en curso de la industria manufacturera.
 29. 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. Sin embargo, no se priorizó la actividad de curtiembre.

¹⁵ 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."

¹⁶ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI
 "(...)
Artículo 18.- PAMA.- De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.
Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.
 La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente."



Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
Segunda.- La presentación del PAMA, se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.
 (...)."



¹⁸ 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.
 (...)."





30. Cabe precisar que, si bien mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI se 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 contra¹⁹. El administrado tampoco fue objeto de denuncia ambiental.
31. El 4 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, el cual establece en su Cuarta Disposición Complementaria Final²⁰ 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.
32. Conforme a ello, 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.
33. En atención al desarrollo anterior, corresponde precisar que en el Expediente obra la Ficha de Consulta RUC de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT, en la cual se verifica que se indica como fecha de inicio de actividades del administrado, el 30 de abril de 1993; por lo que, realiza **actividades industriales del rubro curtido y adobo de cueros en curso** en comparación con la fecha de entrada en Vigencia de la RPADAIM (octubre de 1997).
34. En ese sentido, dado que sus actividades en curso 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, **no puede ser comprendido dentro de los alcances**

¹⁹ 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."

²⁰ 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.





del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N°017-2015-PRODUCE.

35. En ese sentido, lo alegado por el administrado en este extremo no resulta suficiente para desvirtuar el presente hecho imputado.

• Pronunciamiento del Ministerio del Ambiente

36. Cabe precisar que el administrado también alegó que formuló una consulta al Ministerio del Ambiente (en adelante, **MINAM**) a fin de que este determine si, considerando las características de sus actividades, le correspondía presentar un instrumento de gestión ambiental.

37. Sobre el particular, de la revisión del Informe N° 919-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA, mediante el cual el MINAM²¹ se pronuncia sobre la exigibilidad de la certificación ambiental del proyecto de inversión "Producción de cueros curtidos de sajino y/o huanganas", se advierte que el referido organismo concluyó lo siguiente:

"3.2 La planta de producción de cueros curtidos, desarrolla procesos que están comprendidos dentro de las actividades de la industria manufacturera incluidas en la Clase 1911 "Curtido y adobo de cueros" actualmente Clase 1511, de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme- CIIU (Sección C, revisión 4), conforme se señala en el Anexo II del Reglamento de la Ley del SEIA, y recogido en la Primera Actualización del Listado de inclusión de los proyectos sujetos al SEIA, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, consideradas como actividades de competencia del sector industrial manufacturero pertenecientes a PRODUCE.

3.3 Por tanto, considerando que las actividades de la planta de producción de curtidos de cueros, a cargo de la Empresa PERU CUIR S.A., se encuentran en operación, corresponde al Ministerio de la Producción, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria, en su condición de autoridad competente determinar y aprobar el tipo de instrumento de gestión ambiental correctivo o de adecuación para las actividades de la citada empresa, que están incluidas en el CIIU mencionado, conforme a lo establecido en su Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE".

(El resaltado ha sido agregado).

38. En ese sentido, habiendo analizado las características de la planta industrial de titularidad del administrado, el Ministerio del Ambiente señaló expresamente que, **dado que sus actividades se encuentran en curso, le correspondía al Ministerio de la Producción determinar y aprobar el tipo de instrumento de gestión ambiental correctivo para las actividades de Perú Cuir.** Por ende, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.

• Respecto a la graduación de la sanción impuesta al administrado

39. El administrado alegó que la sanción impuesta es excesivamente alta, adjuntando la Declaración Jurada- PDT de sus ingresos correspondientes al año 2017, a fin de que se reevalúe el cálculo de la multa efectuado.

40. Sobre el particular, corresponde precisar que el valor de la multa impuesta en la Resolución Directoral impugnada no estuvo sujeta a la discreción de la Autoridad Decisora, siendo que el mismo fue calculado en atención a la

²¹ Folios 269 a 273 del Expediente.





Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y su modificatoria.

- 41. En ese sentido, previo a la emisión de la Resolución Directoral impugnada se procedió a realizar el cálculo de la multa impuesta, teniendo en cuenta los diversos factores de graduación establecidos en la norma, los cuales se encontraban debidamente sustentados, conforme se aprecia en el “acápito V – Procedencia de la Multa” de la Resolución Directoral impugnada.
- 42. Teniendo ello en consideración, la multa impuesta responde al análisis efectuado en el Informe Técnico N° 473-2018-OEFA/DFAI/SSAG. De acuerdo al mismo, la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor²² F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad. La fórmula es la siguiente²³:

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

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)

- 43. De acuerdo al Informe Técnico N° 473-2018-OEFA/DFAI/SSAG, el resumen de la sanción de multa es el que se muestra a continuación:

Cuadro N° 1: Resumen de la Sanción impuesta

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	5.17 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores de gradualidad F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	164%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	16.96 UIT

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

- 44. En ese sentido, en el numeral 85 de la Resolución directoral impugnada se determinó que la multa imponible en el presente caso era de **16.96 UIT**.
- 45. Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que en el referido análisis no fue posible aplicar el principio de no confiscatoriedad a la multa a imponerse, toda

²² 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.

²³ 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.





vez que, el administrado no cumplió con atender el requerimiento de información acerca de sus ingresos brutos anuales percibidos. Por tanto, esta Dirección resolvió en el artículo 2° de la parte resolutive de la referida Resolución, sancionar al administrado con una multa de 16.96 UIT.

46. Ahora bien, dado que, a través del presente recurso de reconsideración, el administrado cumplió con adjuntar las declaraciones anuales de impuesto a la renta (PDT) corresponde aplicar el referido principio a fin de verificar si la multa impuesta tiene carácter confiscatorio.
47. Adicionalmente, teniendo en cuenta que el administrado presentó el Contrato de servicios con IGEM INGENIEROS S.A.C., en el cual se indica el costo de la elaboración del instrumento de gestión ambiental correspondiente a su actividad, dicha información será evaluada a fin de determinar el cálculo de la multa impuesta.

III.1 **Cálculo de la multa**

48. Al respecto, mediante el Informe Técnico N° 809-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 22 de octubre de 2018, la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de esta Dirección realizó la reevaluación 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-JUS²⁴.

A. **Determinación de la sanción**

i) **Beneficio Ilícito (B)**

49. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades económicas sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a S/. 10,477.66²⁵. Este costo se ha obtenido de la información presentada por el administrado mediante escrito de descargos N° 2018-E01-078723 de fecha 25 de setiembre de 2018, en el cual se presenta un contrato de prestación de servicios para la elaboración de una DAA suscrito por el administrado y la empresa IGEM Ingenieros S.A.C. Este costo se ha ajustado por la inflación a la fecha del incumplimiento.

²⁴ 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.*

(...)"

²⁵ Costo evitado promedio de elaboración de un instrumento de gestión ambiental (DAA) para el caso en análisis (unidades de actividad industrial). Para mayor detalle revisar Anexo I.



51. Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)²⁶ desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha del cálculo de multa. Finalmente, el resultado es expresado en la UIT vigente.
52. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1
Cálculo del Beneficio Ilícito

Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	S/. 10 477.66
COK (anual) ^(b)	11.00%
COK _m (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	17
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de multa [CE*(1+COK) ^T] ^(d)	S/. 12 140.00
Unidad Impositiva Tributaria ^(e) al año 2018 - UIT ₂₀₁₈	S/. 4 150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	2.93 UIT

Fuentes:

- (a) Se consideró como referencia el contrato de prestación de servicios para la elaboración de una DAA suscrito por el administrado y la empresa IGEM Ingenieros S.A.C, presentado por el administrado mediante escrito de descargos N° 2018-E01-078723 de fecha 25 de setiembre de 2018, cabe mencionar que este costo fue ajustado por inflación a la fecha de incumplimiento.
- (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 (abril 2017) y la fecha del cálculo de multa (setiembre 2018).
- (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 y Gestión Incentivos de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

53. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 2.93 UIT.

ii) **Probabilidad de detección (p)**

Se considera una probabilidad de detección media²⁷ de 0.5 para los casos en los que la infracción fue verificada mediante una supervisión regular. En este caso se trató de una supervisión regular realizada por la Dirección de Supervisión el 3 de abril del 2017.

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

55. 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.

²⁶

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.

²⁷

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.



- 56. En relación a la gravedad potencial de daño al medio ambiente (factor f1), se considera la existencia de daño potencial a la salud. En consecuencia, corresponde aplicar un factor de gradualidad de 60%, correspondiente al ítem 1.7 del factor f1.
- 57. 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 f2²⁸.
- 58. En tal sentido, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.64 (164%). Un resumen de los factores se presenta en el Cuadro N° 2:

Cuadro N° 2
Factores de gradualidad

Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	60%
f2. El perjuicio económico causado	4%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	64%
Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	164%

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos

iv) Valor de la multa propuesta

- 59. Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 9.61 UIT en el escenario de riesgo de afectación o daño potencial a la salud.

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

Cuadro N° 3
Resumen de la Sanción Impuesta

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	2.93 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores de gradualidad F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	164%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	9.61 UIT

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos



²⁸ En el presente caso, la infracción ocurre en el distrito de Ate, provincia y departamento de Lima cuyo nivel de pobreza total es de 18.9%, 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).

**Aplicación del principio de no confiscatoriedad**

61. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS²⁹, la multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor al año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción³⁰. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado³¹.
62. De acuerdo a la información reportada por el administrado, sus ingresos percibidos en el año 2017 ascendieron a **212.31 UIT**, conforme se muestra a continuación:

**Ingresos presentados por el administrado
para el periodo 2017**

Mes	Ingresos
Enero	S/ 4,093.00
Febrero	S/ 118,172.00
Marzo	S/ 118,211.00
Abril	S/ 119,447.00
Mayo	S/ 75,609.00
Junio	S/ 1,702.00
Julio	S/ 115,759.00
Agosto	S/ 111,356.00
Setiembre	S/ 1,684.00
Octubre	S/ 113,108.00
Noviembre	S/ 80,716.00
Diciembre	S/ 0.00
Total	S/ 859,857.00
Total (UIT)	212.31

Fuente: Expediente 2390-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

63. 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 **21.23 UIT**.
64. Cabe precisar que la multa antes indicada, responde a la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, en concordancia con la aplicación del criterio de no confiscatoriedad, por lo que en modo alguno vulnera el principio de razonabilidad, pues en la graduación de la misma se ha tomado en cuenta las características particulares del administrado.



²⁹ 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."

³⁰ Por la naturaleza de la infracción, se considera a la fecha de emisión de la presente Resolución como el momento de ocurrencia de la infracción. Por lo tanto, el análisis de confiscatoriedad se realiza en base a los ingresos obtenidos por el administrado el año 2017.

³¹ La aplicación de la regla de no confiscatoriedad se aplica en base al ingreso bruto, el cual, según el Texto Único Ordenado del Impuesto a la Renta aprobado mediante Decreto Supremo 179-2004-EF, está compuesto por los ingresos netos y las devoluciones, bonificaciones y otros similares que correspondan. Al respecto, en este caso, según la Declaración de Pago del Impuesto a la Renta, remitida por el administrado, se aprecia que las de devoluciones, bonificaciones y otros similares ascienden a cero (0), en consecuencia, los ingresos netos son equivalentes a los ingresos brutos.



65. En atención a lo expuesto, dado que las nuevas pruebas aportadas por el administrado varían parcialmente lo resuelto en la Resolución Directoral impugnada corresponde declarar fundado (en parte) el recurso de reconsideración- únicamente en el extremo referido al monto de la multa-, por lo que corresponde modificar el monto de la multa a **9.61 UIT**.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los Literales a), b) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM y 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 fundado en parte el Recurso de Reconsideración interpuesto por **PERÚ CUIR S.A.** en contra de la Resolución Directoral N° 1863-2018-OEFA/DFAI, en el extremo referido a la sanción impuesta, de conformidad con los fundamentos señalados en la presente Resolución.

Artículo 2°.- Declarar infundado el Recurso de Reconsideración interpuesto por **PERÚ CUIR S.A.** contra la Resolución Directoral N° 1863-2018-OEFA/DFAI, en los extremos referidos a revocar la responsabilidad administrativa y a la medida correctiva, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Variar la sanción de multa impuesta a **PERÚ CUIR S.A.**, por la comisión de la infracción N° 1 indicada en la Resolución Subdirectoral N° 2111-2017-OEFA/DFAI/SDI, siendo la nueva multa ascendente a 9.61 (Nueve con 61/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago, al haberse verificado el incumplimiento de la medida correctiva ordenada, de conformidad con lo indicado en los considerandos de la presente Resolución.

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

Artículo 5°.- Informar a **PERÚ CUIR S.A.**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de 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 6°.- Informar a **PERÚ CUIR S.A.** que el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el numeral 24.2 del artículo 24° del Reglamento





del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD³².

Artículo 7°.- Notificar a **PERÚ CUIR S.A.**, el Informe Técnico N° 809-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 22 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.

Regístrese y comuníquese,

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



ERMCD/DCP/ngv

³²

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

"Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

24.2 La impugnación del acto administrativo en el extremo que contiene medidas cautelares o correctivas 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."