



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 037-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2909-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : CURTIEMBRE SANTA ROSA S.A.C.  
SECTOR : INDUSTRIA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2573-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, que sancionó a Curtiembre Santa Rosa S.A.C. con una multa ascendente a 0.55 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.*

Lima, 30 de enero de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Curtiembre Santa Rosa S.A.C.<sup>2</sup> (en adelante, **Curtiembre Santa Rosa**) es titular de la unidad fiscalizable denominada Planta La Esperanza, ubicada en el distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad.
2. El 13 de octubre de 2015 (**Supervisión Regular 2015**), la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una acción de supervisión en la Planta La Esperanza durante las cuales se detectó presuntos incumplimientos de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Curtiembre Santa Rosa.

<sup>1</sup> El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 2909-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20481927855.

3. Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión del 13 de octubre de 2015, (**Acta de Supervisión**)<sup>3</sup>, en el Informe de Supervisión Directa N° 588-2016-OEFA/DS-IND del 26 de julio de 2016<sup>4</sup> (**Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 2558-2016-OEFA/DS del 31 de agosto de 2016<sup>5</sup> (ITA).
4. Sobre esa base, la Subdirección de Instrucción e Investigación (**SDI**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) emitió la Resolución Subdirectorial N° 2075-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>6</sup> del 14 de diciembre de 2017, a través de la cual se dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Curtiembre Santa Rosa.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>7</sup>, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 102-2018-OEFA/DFAI/SFAP el 15 de marzo de 2018<sup>8</sup> (**Informe Final de Instrucción**), recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Santa Rosa.
6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018<sup>9</sup>, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Santa Rosa<sup>10</sup>, de acuerdo al siguiente detalle:

---

<sup>3</sup> Folios 60 al 57 del documento contenido en el soporte magnético (CD) que obra a folio 12.

<sup>4</sup> Folios 65 al 61 del documento contenido en el soporte magnético (CD) que obra a folio 12.

<sup>5</sup> Folio del 1 al 11.

<sup>6</sup> Folios 13 al 16. Notificada el 20 y 21 de diciembre de 2017 (folio 17 y 18).

<sup>7</sup> Folios 20 al 30. Escrito con registro N° 8194 presentado el 22 de enero de 2018.

<sup>8</sup> Folios 37 al 44. Notificada el 23 de marzo de 2018 (folio 45).

<sup>9</sup> Folios 61 al 69. Notificada el 19 de junio de 2018 (Folio 70).

<sup>10</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Curtiembre Santa Rosa, se realizó en virtud de lo dispuesto en el literal b) del 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

**LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Curtiembre Santa Rosa S.A.C. realizó actividades industriales en la Planta La Esperanza sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la	Literal a) del artículo 13° <sup>11</sup> y artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) <sup>12</sup> . Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de	Literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas. Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) <sup>15</sup> .

**Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

<sup>11</sup> **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2015.

**Artículo 13.- Obligaciones del titular**

Son obligaciones del titular:

- a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2015.

**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.

<sup>15</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

autoridad competente.	Evaluación del Impacto Ambiental (LSNEIA) <sup>13</sup> . Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) <sup>14</sup> .	Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD <sup>16</sup> .
-----------------------	---	---

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2075-2017-OEFA/DFSAI/SDI.  
Elaboración: TFA

7. En atención a ello, la DFAI resolvió sancionar a Curtiembre Santa Rosa con una multa ascendente a ocho con 95/100 (8.95) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago.
8. La Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
  - i) Durante la Supervisión Regular 2015, la DS constató que Curtiembre Santa Rosa venía realizando actividades industriales en la Planta La Esperanza sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, toda vez que, al solicitársele el citado documento el representante manifestó que no contaban con instrumento de gestión ambiental aprobado.

**Artículo 5°. - Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental (...)**

- 5.1. Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:
  - a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 5000) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>13</sup> LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril 2001.

**Artículo 3°- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

<sup>14</sup> DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre 2009.

**Artículo 15°. - Obligatoriedad de Certificación Ambiental**

Toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

<sup>16</sup> Cuadro de Tipificación e Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

3 DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74 y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE	De 175 a 17 500 UIT

- ii) Respecto a la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) aprobada mediante Resolución Directoral N° 486-2016-PRODUCE/DMYPE-I/DIGGAM del 9 de noviembre de 2016, la DFAI advirtió que mediante Carta N° 2646-2016-OEFA/DS-SD notificada el 20 de mayo de 2016, la DS requirió al administrado que presente información que permita desvirtuar o acreditar la subsanación de los hallazgos detectados durante la supervisión; por lo que, se perdió el carácter voluntario de las acciones efectuadas por Curtiembre Santa Rosa a fin de subsanar el hecho detectado.
  - iii) Asimismo, la DFAI realizó un análisis de determinación de riesgo ambiental, para verificar si la conducta infractora corresponde a un incumplimiento leve o trascendente, concluyendo que la conducta infractora conlleva a un riesgo significativo que genera un incumplimiento trascendente; por lo que no, corresponde eximir de responsabilidad a Curtiembre Santa Rosa.
  - iv) No obstante, habiéndose verificado que Curtiembre Santa Rosa ha corregido la conducta infractora al obtener la aprobación de su instrumento de gestión ambiental (DAA), la DFAI indicó que no correspondía la imposición medidas correctivas.
  - v) De otro lado, respecto a la procedencia de la imposición de una multa, la DFAI consideró relevante realizar un análisis de aplicación de retroactividad benigna al caso concreto, para lo cual comparó los cuadros de tipificación de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, concluyendo que el bloque de tipicidad actual le es más favorable a Curtiembre Santa Rosa, por lo que corresponde considerar el rango de sanción monetaria, establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.
  - vi) En atención a lo expuesto, la Instancia Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Curtiembre Santa Rosa por realizar actividades industriales de curtiembre sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
9. El 5 de julio de 2018, Curtiembre Santa Rosa interpuso recurso de apelación<sup>17</sup> contra la Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:

Respecto a la delimitación del recurso de apelación

- a) Sobre el particular, Curtiembre Santa Rosa interpuso recurso de apelación en todos sus extremos contra la Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018 planteó como pretensión principal que se revoque la resolución apelada y como pretensión accesorias que se declare la nulidad de la resolución apelada al haber sido emitida afectando uno de sus requisitos de validez referidos al procedimiento regular

<sup>17</sup> Escrito con Registro N° 2018-E01-56853 (Folios 73 al 82).

establecido en el inciso 5 del artículo 3° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General<sup>18</sup> (TUO de la LPAG).

Errores en cuanto a la interpretación de las pruebas producidas

- b) Curtiembre Santa Rosa argumenta que, en la resolución apelada no se ha considerado la Licencia Municipal de Funcionamiento N° 3406, expedida por la Municipalidad Distrital de La Esperanza el 14 de enero de 2014. Siendo que el citado documento sustentaría que al momento de la supervisión sí contaba con autorización para la realización de actividades. Por lo que, sostiene que le resultan aplicables los alcances del primer y segundo párrafo del artículo 19° de la Ley 30230.
- c) Agrega que, la DFAI no ha valorado que el 29 de setiembre de 2016, solicitó al Ministerio de la Producción la aprobación del DAA, lo cual revela la voluntad de corregir la conducta infractora, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley 30230, que dispone que el OEFA debe privilegiar la prevención y la corrección de la conducta infractora.
- d) Asimismo, señala que, el 9 de noviembre de 2016, mediante Resolución Directoral N° 486-2016-PRODUCE/DMYPE-I/DIGGAM, fue aprobado su DAA. Por lo que, correspondía archivar el procedimiento administrativo sancionador. Contrario a ello, la DFAI ha invocado dicho hecho para respaldar una sanción, de manera que se ha desnaturalizado el artículo 19° de la Ley 30230, cuyo espíritu es la corrección de la conducta, no la sanción, por lo que la resolución adolece de vicio de nulidad.

Respecto a la subsanación voluntaria

- e) Curtiembre Santa Rosa manifiesta que, la DS a través de la Carta N° 2646-2016-OEFA/DS-SD, le notifica el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 144-2016-OEFA-DS-IND, otorgándole el plazo de cinco días hábiles para desvirtuar los hallazgos o acreditar la subsanación de los mismos. No obstante, si bien no presentó respuesta, ello no puede interpretarse como un hecho en su contra y menos como un requerimiento a través del cual se habría perdido el carácter voluntario de las acciones efectuadas a fin de subsanar el hecho detectado.

<sup>18</sup> Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

**TUO DE LA LPAG**

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

- f) El administrado señala que el 22 de enero de 2018, presentó sus descargos, señalando que ya contaba con un IGA, ofreciendo como medio probatorio la Resolución Directoral N° 486-2016-PRODUCE/DMYPE-I/DIGGAM del 09 de noviembre de 2016, a través de la cual se aprueba su DAA. Por lo que, considera que corresponde evaluar la configuración del eximente de responsabilidad dispuesto en el artículo 257° del TUO de la LPAG.

Respecto al cálculo de la multa

- g) Curtiembre Santa Rosa señala que, se ha tomado como referencia el monto discrecional de S/. 12,428.04, como costo evitado por realizar actividades sin IGA, a pesar que, el costo de elaboración de IGAs por las consultoras ubicadas en provincia se estima entre siete y diez mil soles. Siendo que, en su caso la consultora Ecology Yasdmin E.I.R.L. le ha cobrado la suma de S/. 8,260.00, para la formulación de su IGA. Por lo que, considera que el monto que debe ser utilizado como referente, es el de las consultoras de provincia.
- h) Asimismo, alega que la resolución apelada ha incurrido en errores evidentes en los considerandos 63 al 65 ya que la multa establecida supera el 10% del ingreso bruto anual percibido al año anterior a fecha que se ha cometido la infracción.

Afectación al principio de irretroactividad de la ley

- i) El administrado señala que, al presente procedimiento administrativo sancionador le resultan aplicables las normas vigentes a la fecha de realización de la Supervisión Regular 2015. Sin embargo, el presente procedimiento, se ha tramitado dentro de los alcances de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD y N° 006-2018-OEFA-CD, lo cual afecta el principio de irretroactividad y por ende el debido proceso.
10. El 6 de setiembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral, solicitada por Curtiembre Santa Rosa, ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA), conforme consta en el acta correspondiente<sup>19</sup>. En la citada audiencia, el administrado reiteró lo señalado en su escrito de apelación.
11. Posteriormente, el 28 de setiembre de 2018 el TFA emitió la Resolución N° 294-2018-OEFA/TFA-SMEPIM<sup>20</sup>, a través de la cual confirmó la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Santa Rosa por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución y declaró la nulidad del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que sancionó con multa ascendente a ocho con 95/100 (8.95) UIT; al vulnerarse el principio de legalidad, lo cual constituye un vicio que acarrea la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° del Texto

<sup>19</sup> Folios 90 al 94.

<sup>20</sup> Folios 95 al 110. Notificada el 5 de octubre de 2018 (Folio 111).

Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, correspondiendo retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

12. Luego de ello, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018<sup>21</sup>, a través de la cual sancionó a Curtiembre Santa Rosa con una multa ascendente a 0.55 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago.
13. El 28 de noviembre de 2018, Curtiembre Santa Rosa interpuso recurso de apelación<sup>22</sup> contra la Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:
  - a) Curtiembre Santa Rosa manifiesta que las resoluciones: i) Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018 que resuelve declarar responsabilidad administrativa y sancionar con multa, ii) la Resolución N° 294-2018-OEFA/TFA-SMEPIM que confirma la anterior y, iii) la Resolución Directoral N° ° 2573-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018 que resuelve sancionar con una multa de 0.55 UIT, han soslayado un medio probatorio trascendental y de singular importancia el cual determina de manera categorica el archivo del PAS y la libera de responsabilidad administrativa, consistente en la Licencia Municipal de Funcionamiento N° 3406 de fecha 14 de enero de 2014, expedida por la Minicipalidad Distrital de la Esperanza. Siendo que su falta de valoración, le ha colocado en situación de indefensión, al imponerse una multa arbitraria que le le está causando perjuicio económico.

#### Errores en cuanto a la interpretación de las pruebas producidas

- b) Curtiembre Santa Rosa argumenta que, le resultan aplicables los alcances del primer y segundo párrafo del artículo 19° de la Ley 30230. Agrega que, el artículo 19° de la Ley 30230, dispone que el OEFA debe privilegiar la prevención y la corrección de la conducta infractora.
- c) Curtiembre Santa Rosa señala que, en la fecha de la supervisión sí contaba con autorización de inicio de operaciones, consistente en la Licencia Municipal de Funcionamiento N° 3406 de fecha 14 de enero de 2014, expedida por la Minicipalidad Distrital de la Esperanza, en ese sentido, no se encontraba dentro de los alcances del literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, por tanto es de aplicación de los alcances del primer y segundo párrafo del artículo 19° de la Ley 30230.

#### Respecto a la subsanación voluntaria

<sup>21</sup> Folios 136 al 141. Notificada el 8 de noviembre de 2018 de 2018 (Folio 143).

<sup>22</sup> Escrito con Registro N° 2018-E01-96130 (Folios 145 al 158).

- d) El administrado señala que el 09 de noviembre de 2016 la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción aprobó mediante la Resolución Directoral N° 486-2016-PRODUCE/DMYPE-I/DIGGAM el DAA de Curtiembre Santa Rosa, quedando corregida la conducta infractora, un año antes de la imputación de cargos. Por lo que, correspondía evaluar la configuración de la eximente de responsabilidad dispuesto en el artículo 257° del TUO de la LPAG.
- e) Sin embargo, Curtiembre Santa Rosa manifiesta que, la resolución impugnada ha considerado erróneamente que, al haberse notificado el 20 de mayo de 2016 el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 144-2016-OEFA-DS-IND mediante la Carta N° 2646-2016-OEFA/DS-SD, se habría perdido el carácter voluntario de las acciones efectuadas a fin de subsanar el hecho detectado, toda vez que ello configuraría un requerimiento.
- f) Lo cual le causa indefensión, afectando el debido proceso y los derechos que forman parte de su contenido, como son la motivación, la legalidad, seguridad jurídica, etc, otros como el derecho premial contenido en el artículo 19° de la Ley 30230, el artículo 257° inciso 1, literal f) del TUO de la LPAG, y normas reglamentarias, que le dan al administrado la oportunidad de corregir su conducta con la expectativa que si lo hace antes de la notificación de cargos el PAS en su contra se archivará.

Afectación al principio de irretroactividad de la ley

- g) El administrado señala que, al presente procedimiento administrativo sancionador le resultan aplicables las normas vigentes a la fecha de realización de la Supervisión Regular 2015. Sin embargo, el presente procedimiento, se ha tramitado dentro de los alcances de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD y N° 006-2018-OEFA-CD, lo cual afecta el principio de irretroactividad y por ende el debido proceso.

**II. COMPETENCIA**

14. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>23</sup>, se crea el OEFA.

<sup>23</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

15. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la LSNEIA, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, 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<sup>24</sup>.
17. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>25</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 033-2013-OEFA/CD<sup>26</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 9 de agosto de 2013.
18. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>27</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto

---

<sup>24</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013

**Disposiciones Complementarias Finales**

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>25</sup> **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2011.

**Artículo 1°.-** Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de los sectores industria y pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

<sup>26</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 033-2013-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del PRODUCE**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 8 de agosto de 2013.

**Artículo 1.-** Determinar que a partir del 09 de agosto de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

<sup>27</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>28</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>29</sup>.
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>30</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
21. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los

<sup>28</sup> **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM**, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

#### **Artículo 19°.** - Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

#### **Artículo 20°.** - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>30</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

#### **Artículo 2°.** - Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

22. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>31</sup>.
23. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>32</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>33</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>34</sup>.
24. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>35</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>36</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>32</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

**Artículo 2°.** - Toda persona tiene derecho:(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>33</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

<sup>34</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>36</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>37</sup>.

25. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
26. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>38</sup>.
27. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

28. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del TUO de la LPAG<sup>39</sup>, por lo que es admitido a trámite.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>39</sup> **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

##### **Artículo 220.- Recurso de apelación**

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

##### **Artículo 221.- Requisitos del recurso**

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

#### IV. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

29. Al respecto corresponde precisar que a través de la Resolución N° 294-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de setiembre de 2018, el TFA resolvió señalando lo siguiente:

##### SE RESUELVE:

**PRIMERO.- CONFIRMAR** artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Curtiembre Santa Rosa S.A.C. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- Declarar la NULIDAD** del artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, en el extremo que sancionó con multa ascendente a ocho con 95/100 (8.95) UIT; a Curtiembre Santa Rosa S.A.C. por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

30. En ese sentido, considerando que a través de la Resolución N° 294-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, este tribunal resolvió el recurso de apelación presentado por Curtiembre Santa Rosa confirmando la Resolución Directoral N° 1077-2018-OEFA/DFAI en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Curtiembre Santa Rosa, al haber quedado acreditada la comisión de la infracción; mediante Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, la primera instancia resolvió únicamente respecto del extremo referido a la imposición de una sanción de multa ascendente a 0.55 UIT.
31. Por lo que, acorde con lo previsto en el 224° del TUO de la LPAG<sup>40</sup>, y en la medida que el TFA ya emitió pronunciamiento respecto al extremo referido a la determinación de responsabilidad de Curtiembre Santa Rosa, no corresponde evaluar nuevamente los alegatos del administrado en ese extremo.
32. Por lo expuesto, en el presente caso el pronunciamiento del TFA se referirá exclusivamente solo sobre aquellos argumentos alegados por el administrado en el recurso de apelación sometido a conocimiento, destinados a cuestionar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI, respecto a la imposición de una sanción de multa ascendente a 0.55 UIT.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

33. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si se ha realizado un adecuado cálculo de la multa impuesta a Curtiembre Santa Rosa.

<sup>40</sup> TUO DE LA LPAG  
**Artículo 224.- Alcances de los recursos (...)**  
Los recursos administrativos se ejercerán por una sola vez en cada procedimiento administrativo y nunca simultáneamente.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### VI.II. Determinar si se ha realizado un adecuado cálculo de la multa impuesta a Curtiembre Santa Rosa

34. En el presente caso, a través de la Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, la Autoridad Decisora sancionó a Curtiembre Santa Rosa con una multa ascendente a 55/100 (0.55) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
35. En relación a la sanción económica impuesta y después de la revisión de la misma, se debe precisar que la multa ha sido calculada al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración.
36. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por RCD N° 027-2017-OEFA/CD<sup>41</sup>, se ha previsto que en caso que la Autoridad Decisora imponga una multa, ésta no podrá ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que cometió la infracción.
37. Asimismo, en el numeral 12.3 del artículo 12° del citado cuerpo normativo se precisa que, a fin de que resulte aplicable lo establecido en el numeral 12.2, el administrado puede acreditar en el escrito de descargos a la imputación de cargos el monto de ingreso bruto anual que percibió el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción, mediante declaraciones juradas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, estados financieros, libros contables u otros documentos de naturaleza similar.
38. Sobre el particular, de acuerdo a la información reportada por el administrado, sus ingresos percibidos en el año 2015 ascendieron a 8.25 UIT<sup>42</sup>. En atención a ello, se debe considerar que la multa a imponer no debe ser superior al límite del 10% de dichos ingresos, equivalente a 0.83 UIT. Por lo tanto, en el presente caso la multa no resulta confiscatoria para el administrado, toda vez que, la multa total calculada para el incumplimiento bajo análisis asciende a 0.55 UIT.

<sup>41</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por RCD N° 027-2017-OEFA/CD, publicado en el *Diario El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 12.- Determinación de las multas**

12.1 (...)

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.

12.3 A fin de que resulte aplicable lo establecido en el numeral precedente, el administrado puede acreditar en el escrito de descargos a la imputación de cargos el monto de ingreso bruto anual que percibió el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción, mediante declaraciones juradas presentadas ante la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT, estados financieros, libros contables u otros documentos de naturaleza similar. (...)

<sup>42</sup> Mediante hoja de registro N° 2018-E01-86884 presentado el 23 de octubre de 2018, el administrado remitió sus ingresos brutos percibidos durante el año 2015, los mismos que ascienden a S/. 31,745.00 (8.25 UIT).

39. Ahora bien, haciendo un análisis completo respecto a la graduación de la multa tenemos lo siguiente:

### Graduación de la multa

La multa se calcula al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG<sup>43</sup>.

La fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor<sup>44</sup> F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad. La fórmula es la siguiente<sup>45</sup>:

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

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)

### Determinación de la sanción

#### i) Beneficio Ilícito (B)

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

<sup>43</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 248°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

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

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

<sup>44</sup> Para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

<sup>45</sup> Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM aprobado mediante aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con los servicios profesionales y técnicos idóneos para obtener la certificación ambiental con el Instrumento de Gestión Ambiental pertinente. El cual consiste en una Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) para las actividades que venía desarrollando el administrado.

El costo requerido a fecha de incumplimiento asciende a S/. 7,929.60<sup>46</sup>. Este costo se ha obtenido de la información presentada por el administrado y que obra en el CD adjunto en el expediente (folio 12), en el cual se remite el contrato de prestación de servicios suscrito entre el administrado y la empresa Ecology Yasjomi E.I.R.L. para la elaboración de la DAA; Es importante precisar que dicho costo ha sido ajustado por la inflación a la fecha de incumplimiento.

Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)<sup>47</sup> desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha de la corrección de la conducta infractora. Posteriormente, a este costo evitado capitalizado se le diferencia el costo a la fecha de incumplimiento, dicha diferencia es capitalizada hasta la fecha del cálculo de la multa. Finalmente, el resultado es expresado en la UIT vigente. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el siguiente Cuadro N° 1.

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

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental <sup>(a)</sup>	S/. 7,929.60
COK en US\$/. (anual) <sup>(b)</sup>	11.00%
COK <sub>m</sub> en US\$/. (mensual)	0.87%
T <sub>1</sub> : meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento <sup>(c)</sup>	12
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de la multa [CE*(1+COK)T] <sup>(d)</sup>	S/. 8,798.23
Beneficio Ilícito a la fecha de corrección <sup>(e)</sup>	S/. 868.63
T <sub>2</sub> : meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento <sup>(f)</sup>	22

<sup>46</sup> Conforme a:

ANEXO I  
Costo de elaboración del instrumento de Gestión Ambiental

Ítems	Fecha de costeo	Precio asociado	Factor de Ajuste (inflación)	Valor a fecha de Incumplimiento
Costo por la elaboración de una DAA	Nov-16	S/. 8,260.00	0.96	S/. 7,929.60

Fuente: Se consideró como referencia el contrato de prestación de servicios para la elaboración de una DAA suscrito por el administrado y la empresa Ecology Yasjomi E.I.R.L., cabe mencionar que este costo ha sido ajustado por inflación a la fecha de incumplimiento.

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

<sup>47</sup> El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.

Beneficio Ilícito ajustado con el COK a la fecha del cálculo de multa <sup>(g)</sup>	S/. 1,050.99
Unidad Impositiva Tributaria <sup>(h)</sup> al año 2018 - UIT <sub>2018</sub>	S/. 4,150.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>0.25 UIT</b>

Fuentes:

- (a) Para mayor detalle ver anexo I 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 (octubre 2015) y la fecha de la corrección de la conducta (noviembre 2016).
  - (d) Costo evitado ajustado con el cok a la fecha de corrección de la conducta.
  - (e) Beneficio ilícito resultante (d) – (a).
  - (f) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de corrección de la conducta infractora (noviembre 2016) y la fecha de cálculo de la multa (setiembre 2018), según lo desarrollado en el presente informe.
  - (g) Cabe precisar que, si bien el Informe técnico tiene como fecha de emisión octubre 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.
  - (h) SUNAT- Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)
- Elaboración: Subdirección Fiscalización y Aplicación de Incentivos de OEFA.

De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 0.25 UIT.

## ii) Probabilidad de detección (p)

Se considera una probabilidad de detección media<sup>48</sup> de 0.50, para los casos en los que la infracción fue verificada mediante una supervisión regular realizada por la Dirección de Supervisión el 13 de octubre del 2015.

## iii) Factores de gradualidad (F)

Se ha estimado aplicar los siguientes factores de gradualidad: (a) gravedad de daño al ambiente o factor f1, (b) perjuicio económico causado o factor f2 y (c) corrección de la conducta infractora o factor f5.

En relación a la gravedad potencial de daño al medio ambiente (factor f1), debido a que las actividades económicas realizadas por el administrado no fueron previstas en un instrumento de gestión ambiental (IGA), por lo menos se puso en riesgo los componentes bióticos flora y fauna. Se considera que, al no contar con un IGA, el administrado no tiene identificados los impactos ambientales ocasionados como consecuencia del proceso productivo de su planta, esto conlleva a que no establezca medidas de mitigación o control de sus emisiones al medioambiente, generando un daño potencial a los componentes bióticos flora y fauna. En tal sentido, se generó daño ambiental potencial a estos componentes, por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 20%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.

<sup>48</sup> Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

Se ha considerado que el daño potencial alcanzaría al menos un grado de incidencia mínima sobre los componentes flora y fauna. En consecuencia, se debe aplicar una calificación de 6%, correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.

Debido a que los impactos potenciales podrían suscitarse en el entorno cercano a la actividad o dentro de su respectiva área habilitada para su desarrollo, se considera que el impacto o daño potencial se produciría por lo menos en la zona de influencia directa del administrado, por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 10%, correspondiente al ítem 1.3 del factor f1.

Adicionalmente, tomando en cuenta que el daño o impacto potencial es mínimo se considera que podría ser reversible en el corto plazo. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 6% correspondientes al ítem 1.4 del factor f1. El factor f1 tiene una calificación total de 42%.

Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total<sup>49</sup> de 19.6% hasta 39.1%, en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 8% al factor de gradualidad f2.

Asimismo, respecto al factor de corrección de la conducta infractora o factor f5, se ha identificado que el administrado ha corregido a infracción cometida antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. En consecuencia, corresponde aplicar un factor de gradualidad de -40%.

En tal sentido, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.10 (110%). Un resumen de los factores se presenta en el Cuadro N° 2.

**Cuadro N° 2**

FACTORES DE GRADUALIDAD	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	42%
f2. El perjuicio económico causado	8%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-40%
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
<b>(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>10%</b>
<b>Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>110%</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

<sup>49</sup>

En el presente caso, la infracción ocurre en el distrito de La Esperanza, provincia de Trujillo, región de La Libertad, cuyo nivel de pobreza total es de 26.9%, 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).

#### iv) Valor de la multa propuesta

Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 0.55 UIT en el escenario de riesgo de afectación o daño potencial a flora y fauna.

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)	0.25 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores de gradualidad $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)$	110%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>0.55 UIT</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS<sup>50</sup>, la multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.

De acuerdo a la información reportada por el administrado, sus ingresos percibidos en el año 2015 ascendieron a 8.25 UIT<sup>51</sup>. En atención a ello, se debe considerar que la multa a imponer no debe ser superior al límite de 10% de dichos ingresos, equivalente a 0.83 UIT. Por lo tanto, en el presente caso la multa no resulta confiscatoria para el administrado.

40. Por lo que, en atención al análisis realizado, corresponde confirmar la multa impuesta a Curtiembre Santa Rosa ascendente a 0.55 UIT.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la LPAG, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

<sup>50</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD (...) SANCIONES ADMINISTRATIVAS  
Artículo 12°- Determinación de las multas (...)  
12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

<sup>51</sup> Mediante hoja de registro N° 2018-E01-86884 presentado el 23 de octubre de 2018, el administrado remitió sus ingresos brutos percibidos durante el año 2015, los mismos que ascienden a S/. 31,745.00 (8.25 UIT).

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** artículo 1° de la Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, que sancionó a Curtiembre Santa Rosa S.A.C. con una multa ascendente a 0.55 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO. - DISPONER** que el monto de la multa impuesta, ascendente a 0.55 Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la Resolución Directoral N° 2573-2018-OEFA/DFAI; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**TERCERO.-** Notificar la presente Resolución a Curtiembre Santa Rosa S.A.C. y remitir el expediente a la DFAI para los fines correspondientes.

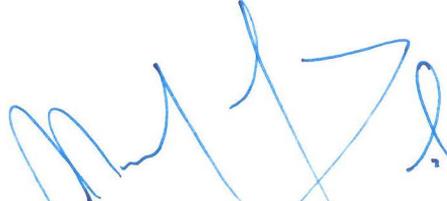
Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 037-2019-TFA-SMEPIM, la cual tiene 22 páginas.