



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

RESOLUCIÓN N° 168-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2665-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : LEATHER TECHIN S.A.C.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2571-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 2571-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, en el extremo que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por Leather Techin S.A.C. contra la Resolución N° 2126-2018-OEFA/DFAI del 14 de setiembre de 2018, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, y modificó la multa, estableciéndola en catorce con 87/100 (14.87) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 28 de marzo de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Leather Techin S.A.C.¹ (en adelante, Techin) es titular de la Planta San Juan de Lurigancho ubicada en Calle Los Eucaliptos Mz. D, Lote 21, Urbanización Canto Bello, distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta San Juan de Lurigancho**).
2. El 8 de agosto de 2017, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular en la Planta San Juan de Lurigancho (**Supervisión Regular 2017**) durante la cual se detectó un presunto incumplimiento a las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Techin, tal como se desprende del Informe de Supervisión N° 659-2017-OEFA/DS-IND del 10 de octubre de 2017 (**Informe de Supervisión**)².
3. Sobre esa base, la Subdirección de Instrucción e Investigación del OEFA (SDI) emitió la Resolución Subdirectoral N° 2015-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20550325994.

² Folios 2 al 6.

diciembre de 2017, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Techin.

4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado³, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 339-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 28 de junio de 2018⁴ (IFI).
5. De forma posterior, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (DFAI) emitió la Resolución Directoral N° 2126-2018-OEFA/DFAI del 14 de setiembre de 2018⁵, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Techin por las conductas infractoras detalladas en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Techin no permitió el ingreso a los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta San Juan de Lurigancho, durante la acción de supervisión regular	Artículo 20° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (Reglamento de Supervisión) ⁶ .	Literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de las Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD (RCD N° 042-2013-OEFA/CD) ⁷ . Numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD ⁸ .

³ Folios 12 al 16 y del 28 al 38. Escritos presentados el 30 de enero y 1 de febrero de 2018.

⁴ Folios 42 al 49. Notificada el 20 de julio de 2018 (Folio 50).

⁵ Folios 66 al 74. Notificada el 14 de setiembre de 2018 (Folio 75).

⁶ **Reglamento de Supervisión, aprobado por RCD N° 005-2017-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017.

Artículo 20.- De las facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión

20.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso debe facilitar el acceso al supervisor en un plazo razonable.

⁷ **RCD N° 042-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa

4.1. Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa: (...)

- c) Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

⁸ **Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de la Resolución 042-2013-OEFA/CD**

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL				
INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2 OBLIGACIONES REFERIDAS A NO OBSTACULIZAR LA FUNCIÓN DE SUPERVISIÓN DIRECTA				
2.3	Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa.	(...)	GRAVE	-
				De 2 a 200 UIT

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
del 08 de agosto de 2017.		

Fuente: Resolución Directoral N° 2126-2018-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA

6. En consecuencia, la DFAI resolvió sancionar a Techin con una multa ascendente a ochenta y siete con 30/100 (87.30) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) respecto a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
7. Asimismo, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de las medidas correctivas

Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Techin no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta San Juan de Lurigancho, durante la Supervisión Regular 2017, efectuada el 8 de agosto de 2017.	Acreditar la capacitación y/o comunicación a todo el personal que labora en la Planta San Juan de Lurigancho (personal administrativo, vigilancia u operario), que se debe permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la referida unidad fiscalizable, a fin de facilitar las acciones de fiscalización en supervisiones posteriores.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.	En un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección, un informe detallado que contenga: (i) Las medidas y acciones implementadas, a fin de que todo el personal tenga conocimiento de que se debe permitir el ingreso de los supervisores y facilitar el ejercicio de las funciones de la autoridad competente; tales como memorandos, temario de capacitación, carteles y/o avisos enviados o implementados, adjuntando los medios probatorios que las sustenten. (ii) El informe técnico deberá ser suscrito por las gerencias respectivas.
		Fecha en la que los supervisores del OEFA realicen la próxima supervisión a la Planta San Juan de Lurigancho de Techin, a partir de la notificación de la presente Resolución Directoral.	(iii) A fin de verificar el resultado de la capacitación y/o comunicación realizada por Techin a todo el personal que labore en la Planta San Juan de Lurigancho en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado desde el día hábil siguiente de realizada la próxima supervisión de la Planta de San Juan de Lurigancho, Techin deberá remitir a esta Dirección copia del Acta de Supervisión debidamente llenada y firmada por los supervisores del OEFA y los representantes de techin; donde conste el ingreso y facilidades para la supervisión.

Fuente: Resolución Directoral N° 2126-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

8. El 4 de febrero de 2018, Techin interpuso un recurso de reconsideración⁹ contra la Resolución Directoral N° 2126-2018-OEFA/DFAI, reconociendo haber cometido la infracción administrativa y solicitando la variación del monto de la multa, considerando el monto de los ingresos brutos percibidos en el ejercicio del año anterior a la fecha en que cometió la infracción, que es una pequeña empresa y en atención al cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas por la primera instancia, ofreciendo en calidad de nueva prueba la declaración de pago anual del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría a SUNAT del ejercicio gravable 2016.
9. Mediante Resolución Directoral N° 2571-2018-EFA/DFAI del 29 de octubre de 2018¹⁰, la DFAI declaró fundado en parte el recurso de reconsideración; reformando la multa a catorce con 87/100 (14.87) UIT vigentes a la fecha de pago.
10. El 7 de febrero de 2019, Techin interpuso recurso de apelación¹¹ contra la Resolución Directoral N° 2571-2018-EFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
 - a) Las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, por lo que deben de tomar como base los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
 - b) La sanción impuesta es arbitraria, toda vez que como micro empresa, no generan en promedio ni 5 UIT, por lo que no podrían cumplir con la sanción impuesta.
 - c) Se cumplió con la medida correctiva impuesta, conforme al Informe Técnico presentado por el administrado el 31 de octubre de 2018.

II. COMPETENCIA

11. 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**)¹², se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley

⁹ Folios 80 al 82.

¹⁰ Folios 102 al 105. Notificada con fecha 15 de enero de 2019.

¹¹ Folios 133 al 135. Con fecha 12 de febrero de 2019, DFAI notificó el Informe Técnico debidamente firmado adjunto a la Resolución Directoral 2571-2018-EFA/DFAI al administrado.

¹² **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, 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.

N° 30011¹³ (**Ley del SINEFA**), 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.

13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, se 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 OEFA¹⁴.
14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁵ 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/CD¹⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro

¹³ LEY DEL SINEFA, 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 6°. - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

- a) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

¹⁴ LEY DEL SINEFA.

Disposiciones Complementarias Finales

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

¹⁵ 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.

¹⁶ 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.

Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 9 de agosto de 2013.

15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁷, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) 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

16. 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)¹⁹.

17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁰, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos

17

LEY DEL SINEFA.

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.

18

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 sala 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:

- 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.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

19

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

20

LGA

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

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.

18. 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 recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. 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 ambiente²¹.
20. 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 fundamental²² 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 preserve²³; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁴.
21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁵: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la

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

²² **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.

²³ 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».

²⁴ 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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica²⁶; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los 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 referida²⁷.

22. 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.
23. 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 inciertos²⁸.
24. 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

25. 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

²⁶ 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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG)²⁹, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Techin por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, esta sala considera importante exponer el marco normativo que regula el ejercicio de la función supervisora del OEFA.
28. Sobre el particular, en el artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA³⁰, aplicable al momento de la supervisión, se señala lo siguiente:

Artículo 20.- De las facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión

- 20.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. En caso de no encontrarse en las instalaciones un representante del

²⁹ 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 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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.

³⁰ Aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD. Norma vigente al momento de efectuarse la Supervisión Regular 2017, actualmente derogada por la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD publicada el 17 de febrero de 2019 en el Diario Oficial *El Peruano*. En el presente caso, cabe tener en cuenta que pese a la modificación de la normativa establecida en el Reglamento de Supervisión, la conducta típica mantiene su vigencia al no haber sido eliminada ni modificada sustancialmente la obligación a cargo del administrado respecto al acto de supervisión, en tanto señala:

Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD publicada el 17 de febrero de 2019 en el Diario Oficial *El Peruano*.

Artículo 10.- Facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión

10.1 El administrado está obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el traslado y acceso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna. Dichas facilidades incluyen el acceso a todas las áreas y componentes, así como para la recopilación de información acerca de la operatividad de la unidad fiscalizable y del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado. En caso de ausencia del representante del administrado, el personal encargado debe permitir el ingreso del supervisor a la unidad fiscalizable en un plazo razonable.

10.2 En caso de instalaciones ubicadas en lugares de difícil acceso, el administrado debe otorgar las facilidades para el traslado y acceso a las instalaciones objeto de supervisión.

administrado, el personal encargado de permitir el ingreso debe facilitar el acceso al supervisor en un plazo razonable.

- 20.2 En los casos de instalaciones ubicadas en lugares de difícil acceso, el administrado debe otorgar las facilidades para acceder a las instalaciones objeto de supervisión.
- 20.3 El supervisor debe cumplir con los requisitos de seguridad y salud en el trabajo, sin que ello implique la obstaculización de las labores de supervisión, de ser el caso.

- 29. Asimismo, en el literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación y Escala de Sanciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, se recoge lo siguiente:

Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la obstaculización de la función de supervisión directa: (...)

- c) Negar el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de supervisión directa. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de dos (2) hasta doscientas (200) Unidades Impositivas Tributarias.

- 30. De lo expuesto, esta sala considera que las disposiciones normativas antes señaladas imponen la obligación de los administrados sujetos a una fiscalización por parte del OEFA a permitir el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de la referida acción de la autoridad fiscalizadora y brindar las facilidades para su desarrollo.
- 31. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que conforme al artículo 15° de la Ley del SINEFA³¹, el OEFA, directamente o a través de terceros, se encuentra habilitado para ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual cuenta con la facultad de realizar fiscalizaciones sin previo aviso en aquellos establecimientos o lugares sujetos a fiscalización.
- 32. Respecto a la finalidad de la obligación del administrado de brindar facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión cabe tener en cuenta que, conforme señala Tirado Barrera, el ingreso a locales sujetos a fiscalización es la más básica y recurrente de las potestades de inspección administrativa. Resulta fácilmente comprensible que la labor de inspección desarrollada por la administración pública requiere, con normalidad, el ingreso a los locales donde se desarrollan las actividades sujetas a su control o donde se ubiquen bienes o presten servicios vinculados con aquellas, con la finalidad de constatar

³¹

Artículo 15.- Facultades de fiscalización

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades:

- a. Realizar fiscalizaciones sin previo aviso en aquellos establecimientos o lugares sujetos a fiscalización.

directamente si en tales locales se cumplen con las exigencias legales que regulan el desarrollo de las actividades sujetas a control o fiscalización administrativa³².

Con relación a lo detectado durante la Supervisión Regular 2017

33. En el presente caso, de la revisión del Acta de Supervisión 2017, se tiene que la DS constató los siguientes hechos:

Acta de supervisión

10 Verificación de obligaciones y medios probatorios			
N°.	Descripción	¿Corrigió? (Si, no, por determinar)	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
01	El representante del administrado no permitió el ingreso del equipo supervisor del OEFA a su planta industrial, obstaculizando las acciones de supervisión.	no	-

14 Otros Aspectos

N°.	Descripción
01	<p>Siendo las 10:30 horas del día 08 de agosto de 2017, el equipo supervisor del OEFA se apersonó al establecimiento industrial del administrado "LEATHER TECHING S.A.C"- Planta San Juan de Lurigancho, ubicado en la calle Los Eucaliptos Mz. D Lote 21, urbanización Canto Bello, distrito San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima, siendo atendidos por un trabajador (operario) de la planta quien no brindó su identificación, e indicó que el encargado de la planta industrial no se encontraba presente, y que no estaba autorizado a permitir el ingreso a la misma.</p> <p>Asimismo se procedió a explicar al operario el objetivo y los alcances de la presente supervisión, manifestando que se encuentra obligado a brindar las facilidades para el acceso a la planta y el desarrollo de las acciones de supervisión, no obstante el personal se negó a autorizar el ingreso del personal, y a facilitarnos los medios necesarios a fin de entablar comunicación directa con el responsable de la planta.</p> <p>Durante la supervisión, se verifica que el portón del administrado es de material metálico y color ocre, y se procedió a tomar fotografías, en las cuales se evidencia la presencia de pieles (materia prima), pieles curtidas, envases de insumos químicos y botaes, correspondientes al desarrollo de actividades de curtiembre.</p> <p>Cabe señalar que debido a que no se permitió el ingreso del equipo supervisor a la planta industrial, no se realizó el monitoreo de efluentes industriales programado para la citada supervisión.</p> <p>Siendo las 13:00 horas del día 08 de agosto de 2017, se procede al cierre y firma de la presente acta, y la entrega de una copia de la misma al administrado debajo de la puerta, adjuntando una copia de ficha de obligaciones y copia de las credenciales de supervisión.</p>

Fuente: Acta de Supervisión³³

34. Hallazgo que, por otro lado, fue analizado en el Informe de Supervisión consignándose lo señalado a continuación:

³² TIRADO BARRERA, José Antonio. Reflexiones en torno a la potestad de inspección o fiscalización de la Administración Pública. En: Derecho & Sociedad. N° 37. Lima, PUCP: 2011. p. 256.

³³ Páginas 16 a 18 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra a Fólío 7.

Informe de Supervisión

III.1.3 Análisis del presunto incumplimiento

16. Siendo las 10:30 horas del día 08 de agosto de 2017, el equipo supervisor del OEFA se apersonó a la Planta San Juan de Lurigancho de la empresa "LEATHER TECHIN S.A.C." ubicado en Calle Los Eucaliptos Mz. Lote 21 Urb. Canto Bello distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima, con el objeto de realizar las labores de supervisión y verificación del cumplimiento de sus obligaciones ambientales; siendo atendidos por un trabajador de la empresa referida (operario de la planta industrial; en adelante, el representante del administrado), quien no se identificó, e indicó que el encargado de la planta industrial no se encontraba presente, manifestando que no estaba autorizado para permitir el ingreso a la misma, hecho que se consignó en el Acta de Supervisión⁷.
17. Resulta pertinente indicar, que durante la supervisión presencial, el personal del OEFA comunicó al representante del administrado (operario de la planta industrial) sobre las facilidades que los administrados se encuentran obligados a brindar para la ejecución de las acciones de supervisión en materia ambiental que debía realizar el OEFA; no obstante, el representante del administrado negó a autorizar el ingreso del equipo supervisor del OEFA (personal debidamente identificado), y a facilitarnos los medios necesarios a fin de entablar comunicación directa con el responsable de la unidad fiscalizable.

18. Cabe precisar que, el equipo supervisor del OEFA se constituyó a las instalaciones de la Planta San Juan de Lurigancho de titularidad de LEATHER TECHIN S.A.C. ubicada en Calle Los Eucaliptos Mz. D, Lote 21 Urb. Canto Bello del distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima, dirección que se encuentra inscrita en el Registro Único de Contribuyente (RUC) N° 20550325994, del citado administrado, conforme se aprecia en el portal electrónico de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria –SUNAT⁸.

Fuente: Informe de Supervisión³⁴

35. Al respecto, cabe tener en cuenta que conforme al artículo 167 del TUO de la LPAG son reglas para la elaboración de actas: que las mismas señalen los nombres de los partícipes y que sean firmadas después de su actuación, entre otras³⁵.
36. Asimismo, en el numeral 244.1 del artículo 244 del TUO de la LPAG se señala como uno de los elementos mínimos del Acta de Fiscalización la negativa del

³⁴ Folio 4.

³⁵ TUO DE LA LPAG

Artículo 167. Elaboración de actas

167.1 Las declaraciones de los administrados, testigos y peritos son documentadas en un acta, cuya elaboración sigue las siguientes reglas:

1. El acta indica el lugar, fecha, nombres de los partícipes, objeto de la actuación y otras circunstancias relevantes, debiendo ser formulada, leída y firmada inmediatamente después de la actuación, por los declarantes, la autoridad administrativa y por los partícipes que quisieran hacer constar su manifestación.
2. Cuando las declaraciones o actuaciones fueren grabadas, por consenso entre la autoridad y los administrados, el acta puede ser concluida dentro del quinto día del acto, o de ser el caso, antes de la decisión final.
3. Los administrados pueden dejar constancia en el acta de las observaciones que estimen necesarias sobre lo acontecido durante la diligencia correspondiente.

167.2 En los procedimientos administrativos de fiscalización y supervisión, los administrados, además, pueden ofrecer pruebas respecto de los hechos documentados en el acta.

administrado de identificarse y en el numeral 244.2 del mismo artículo se menciona que las actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario³⁶.

37. En el mismo sentido, en el artículo 9 del Reglamento de Supervisión aplicable al presente caso se señala que si el administrado o su personal se niega a suscribir el Acta de Supervisión, ello no enerva su validez, aunque debe dejarse constancia de ello³⁷.
38. Al respecto, Morón Urbina³⁸ considera que el hecho de no dejar constancia de que un administrado se ha rehusado a firmar el acta cuando ello ocurra, constituye una circunstancia que invalida dicho documento y que le resta mérito probatorio.
39. Partiendo del análisis realizado, se evidencia que, de haberse negado el administrado a suscribir el Acta de Supervisión, dicho incidente tuvo que ser necesariamente consignado por los supervisores del OEFA.






³⁶

TUO DE LA LPAG

Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización.

244.1 El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos: (...)

8. La negativa del administrado de identificarse y suscribir el acta.

244.2 Las Actas de Fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

³⁷

REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN, aprobado por RCD N° 005-2017-OEFA.

Artículo 9.- De la acción de supervisión presencial

9.1 La acción de supervisión presencial se realiza en la unidad fiscalizable o en su área de influencia, sin previo aviso. En determinadas circunstancias y para garantizar la eficacia de la supervisión, la Autoridad de Supervisión, en un plazo razonable, podrá comunicar al administrado la fecha y hora en que se efectuará la acción de supervisión.

9.2 El supervisor debe elaborar el Acta de Supervisión, en el cual se describirá los hechos verificados en la acción de supervisión presencial, así como las incidencias ocurridas durante la acción de supervisión.

9.3 Al término de la acción de supervisión presencial, el Acta de Supervisión debe ser suscrita por el supervisor, el administrado o su personal que participó y, de ser el caso, los observadores, peritos y/o técnicos. Si el administrado o su personal se niega a suscribir el Acta de Supervisión, ello no enerva su validez, dejándose constancia de ello. El supervisor debe entregar una copia del Acta de Supervisión al administrado.

9.4 La ausencia del administrado o su personal en la unidad fiscalizable no impide el desarrollo de la acción de supervisión, pudiendo recabar la información y/o constatar los hechos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables a través del Documento de Registro de Información, que será notificado al administrado.

9.5 En el supuesto de que no se realice la acción de supervisión por obstaculización del administrado o su personal, se elabora un Acta de Supervisión donde se indicará este hecho.

9.6 En el supuesto que no se realice la acción de supervisión por causas ajenas al administrado, se elaborará un acta en la que se deje constancia del motivo que impidió su realización.

³⁸

El cumplimiento de estos elementos respaldará la confiabilidad de la constancia realizada por la autoridad, por lo que se impone su cumplimiento cauteloso y evidenciable. Por ello, serán circunstancias que invaliden el acta y le resten mérito probatorio, los defectos en la anotación del día de la situación que se documenta, contradicción en los hechos descritos, omitir la firma del administrado sin constar que se rehusó a firmar, la formulación del acta con desfase temporal excesivo respecto de las fechas de los hechos, no consignar el nombre de la autoridad responsable de la actividad, consignar borrones o enmendaduras.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 13era ed. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2018.p. 734.

40. En el presente caso, de la revisión del Acta de Supervisión se advierte que la misma no ha sido suscrita por ningún representante del administrado, así como se ha omitido dejar constancia de que se haya negado a firmar la misma:

Acta de Supervisión

PERU **del Ambiente** **del Ambiente**

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

supervisión.

Siendo las 13:00 horas del día 08 de agosto de 2017, se procede al cierre y firma de la presente acta, y la entrega de una copia de la misma al administrado debajo de la puerta, adjuntando una copia de ficha de obligaciones y copia de las credenciales de supervisión.

15 Anexos

N°	Descripción	Folios (*)
1	Ficha de obligaciones ambientales del administrado	02
2	Credenciales de supervisión	03

16 Firmas

Representantes del Administrado

Apellidos y Nombres: _____	Apellidos y Nombres: _____
D.N.I.: _____	D.N.I.: _____

Equipo Supervisor

Apellidos y Nombres: <u>Garniera Chevarria, Rocio del Pilar</u>	Apellidos y Nombres: <u>Vilcapoma de la Peña, Liz Diana</u>
D.N.I.: <u>40804456z</u>	D.N.I.: <u>41344402</u>
Colegiatura de ser el caso: <u>7994</u>	Colegiatura de ser el caso: <u>194075</u>

Fuente: Acta de Supervisión³⁹

41. En ese sentido, siendo que el Acta de Supervisión no contiene los elementos esenciales para su constitución, la misma no puede ser considerada como medio idóneo y suficiente para acreditar la comisión de la conducta infractora imputada a Techin, como consecuencia de la Supervisión Regular 2017⁴⁰.

³⁹ Páginas 56 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra a Folio 7.

⁴⁰ Resolución N° 036-2019-OEFA/TFA-SMEPIN del 30 de enero 2019

42. No obstante, en el caso concreto de la revisión de la Resolución Directoral N° 2126-2018-OEFA/DFAI, se advierte que la DFAI sustentó su pronunciamiento tomando como base el Acta de Supervisión; así como, las fotografías analizadas en el Informe de Supervisión N° 659-2017-OEFA/DS-IND.
43. Así, en este caso se advierte que se han presentado diversos elementos probatorios, declaraciones y hechos que requieren ser revisados conjuntamente a fin de analizar la presunta configuración de la infracción imputada y la atribución de responsabilidad administrativa a la empresa Techin.
44. Al respecto, debe considerarse que en el artículo 177° del TUO de la LPAG se establece que los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios⁴¹.
45. Sobre el particular, Morón Urbina⁴² ha señalado que en la vía administrativa son admisibles cuantos medios de prueba puedan dar evidencia útil de los hechos a probar. El citado autor reconoce que ello incluye desde declaraciones de los administrados hasta las pruebas indiciarias (presunciones de hecho: inferencias lógicas y concluyentes a partir de los hechos acreditados), entre otras.
46. En el mismo sentido, en el artículo 276° del Código Procesal Civil aprobado por Decreto Legislativo N° 768⁴³, se establece que el juez puede adquirir certeza sobre un hecho desconocido relacionado con la controversia si un acto, circunstancia o signo se encuentra suficientemente acreditado⁴⁴. Asimismo, en el numeral 3 del artículo 158° del Nuevo Código Procesal Penal se acepta, que un determinado hecho pueda ser inferido a partir de ciertos indicios, siempre y cuando se cumpla con los elementos previstos en el referido numeral⁴⁵.

⁴¹ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 177.- Medios de prueba

Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede:

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares.

⁴² MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 13era ed. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 28.

⁴³ Aplicable de manera supletoria al presente procedimiento administrativo sancionador, en atención a lo señalado en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

⁴⁴ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL**

Artículo 276.- Indicio

El acto, circunstancia o signo suficientemente acreditados a través de los medios probatorios, adquieren significación en su conjunto cuando conducen al Juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia.

⁴⁵ **CÓDIGO PROCESAL PENAL**

Artículo 158 Valoración.- (...)

3. La prueba por indicios requiere:
- a) Que el indicio esté probado;

47. El razonamiento por indicios es un medio válido para determinar si la imputación se encuentra o no probada. Lo importante no es si la prueba utilizada es directa o indirecta, sino si los elementos probatorios se encuentran debidamente acreditados y el nexo lógico es lo suficientemente coherente y sólido para garantizar que a partir de los indicios se puede deducir la imputación. Tal como ha señalado Pablo Talavera, lo que se debe garantizar es que la prueba por indicios sea pasible de un control de racionalidad de su vinculación y solidez para inferir el hecho objeto de discusión en el proceso⁴⁶.
48. Sobre el particular, cabe precisar que este Tribunal ha validado en reiterados pronunciamientos la prueba indiciaria⁴⁷, siendo que corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 191° del Código Procesal Civil, la actividad probatoria regulada en nuestro ordenamiento jurídico permite la actuación de medios de prueba (pruebas instrumentales, periciales y de inspección que tengan pertinencia con la cuestión que se discute), así como de sus sucedáneos, estableciendo además que ambos son idóneos para acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el Juez respecto de los puntos controvertidos, y fundamentar sus decisiones⁴⁸.
49. Conforme a ello, se advierte que en el expediente administrativo obran diversas fotografías correspondientes a la visita de supervisión de los funcionarios del OEFA a la Planta San Juan de Lurigancho, tal como se muestra a continuación:

-
- b) Que la inferencia esté basada en las reglas de la lógica, la ciencia o la experiencia;
c) Que cuando se trate de indicios contingentes, éstos sean plurales, concordantes y convergentes, así como que no se presenten contraindicios consistentes.

⁴⁶ TALAVERA ELGUERA, Pablo. La Prueba. En: El Nuevo Proceso Penal. Lima: Academia de la Magistratura, 2009, p. 137. Citado por: MINJUS (ed.). Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos. Lima: MINJUS, 2017. p. 39. En: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/MINJUS-DGDOJ-Guia-practica-sobre-la-actividad-probatoria-en-los-procedimientos-administrativos.pdf> (revisión: 22 de marzo de 2019).

A nivel jurisprudencial, mediante Acuerdo Plenario 1-2006/ESV-22, del 13 de octubre de 2006, las salas penales de la Corte Suprema también establecieron, implícitamente, en el considerando cuarto del R. N. N° 1912 – 2005 PIURA, que una condena penal se puede sustentar en un razonamiento por indicios. En esta decisión se establecieron como precedentes de observancia obligatoria los criterios que se deben tener en cuenta al momento de utilizar el razonamiento por indicios para condenar a alguien.

⁴⁷ Ver Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SEPIM del 28 de febrero de 2018, Resolución N° 001-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 11 de enero de 2017, Resolución N° 044-2016-OEFA/TFA-SEM del 8 de agosto de 2016, Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEM del 25 de agosto de 2015, Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE del 24 de febrero de 2015, entre otros.

⁴⁸ **Decreto Legislativo N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Idoneidad de los medios de prueba.-

Artículo 191.- Todos los medios de prueba, así como sus sucedáneos, aunque no estén tipificados en este Código, son idóneos para lograr la finalidad prevista en el Artículo 188.

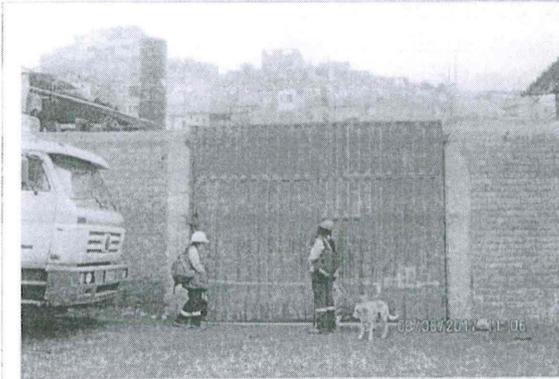
Los sucedáneos de los medios probatorios complementan la obtención de la finalidad de éstos.

DECRETO LEGISLATIVO N° 768.

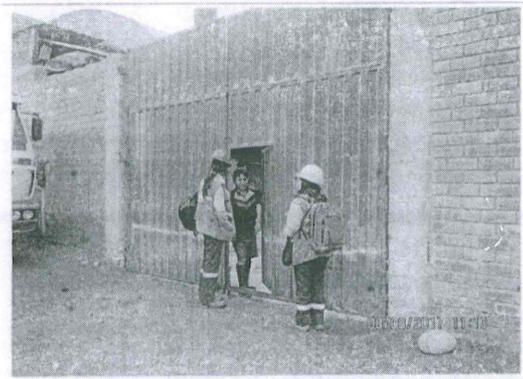
Finalidad.-

Artículo 188.- Los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el Juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones.

Fotografías de la Supervisión



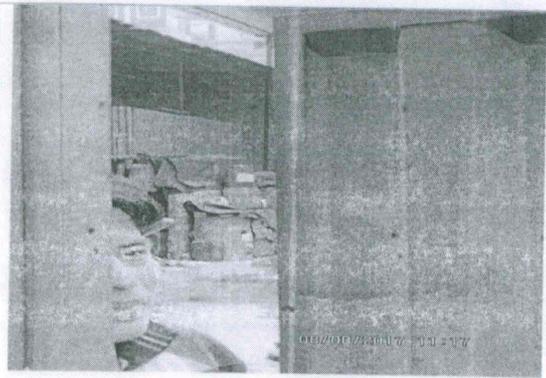
Fotografía 1. Vista del frente de la Planta San Juan de Lurigancho de LEATHER TECHIN S.A , donde se observa la puerta de ingreso al establecimiento industrial del administrado.



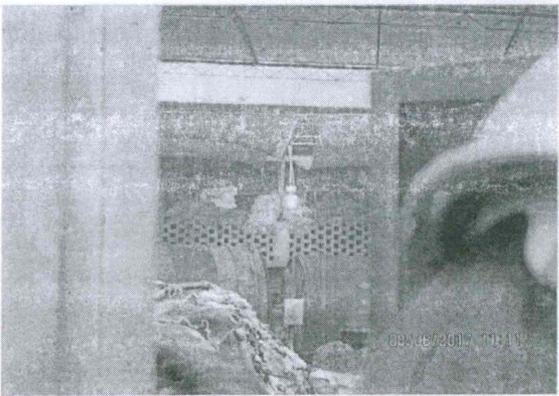
Fotografía 2. Vista del personal que atendió al personal del equipo supervisor del OEFA, quien no brindó su identificación pero manifestó no encontrarse autorizado para permitir el ingreso al establecimiento.



Fotografía 3. Vista tomada desde el exterior donde se observa acumulación de pieles animales, dispuestas sobre el piso y parcialmente cubiertas con plástico.



Fotografía 4. Vista tomada desde el exterior donde se observa envases de insumos químicos, que se presume serían usados para la actividad de curtiembre, dispuestos sobre el piso de concreto además de pieles teñidas/pintadas colgadas.



Fotografía 5. Vista tomada desde el exterior, donde se observa la existencia de dos botales, maquinarias que serían presuntamente empleadas para el desarrollo de actividades de curtiembre.



Fotografía 6. Vista del momento en que se dejó copia del acta de supervisión bajo la puerta de ingreso de la planta industrial del administrado.

Fuente: Informe de Supervisión⁴⁹

⁴⁹ Páginas 47 a 49 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra a Folio 7.

50. De las tomas fotográficas señaladas se desprende que: (i) se produjo la visita de funcionarios de OEFA hasta la puerta de ingreso de la planta San Juan de Lurigancho de la empresa Techin el 8 de agosto de 2017⁵⁰, (ii) personal del administrado atendió a los funcionarios del OEFA sin permitir su ingreso a la Planta San Juan de Lurigancho⁵¹, (iii) en el interior de la Planta San Juan de Lurigancho se observa la existencia de maquinarias y equipos (botaes)⁵², insumos (envases de insumos químicos)⁵³ y materia prima (pieles de ganado, pieles curtidas)⁵⁴ presuntamente utilizados para realizar actividades de curtiembre y teñido de cueros, (iv) un supervisor del OEFA entrega bajo puerta copia del acta de supervisión al administrado⁵⁵.
51. Adicionalmente, cabe tener en cuenta que en el presente caso, conforme se evidencia en su recurso de reconsideración, el administrado reconoció por escrito que cometió la infracción administrativa que se le imputa:

Recurso de reconsideración

El no permitir el ingreso de los supervisores no es responsabilidad de los trabajadores, ya que ellos solo están sujetos a órdenes de su empleador y que por motivos de seguridad no se permite el ingreso a ninguna persona que sea ajena totalmente a la planta, ya que actualmente se viven momentos de inseguridad ciudadana.

Es por ello, que ante la infracción administrativa admito mi responsabilidad como representante legal, y en virtud de ella he subsanado tal medida, haciendo conocer a mis trabajadores que, ante la visita de los supervisores a la planta, debe permitírseles el ingreso para la inspección respectiva.

Fuente: Recurso de reconsideración⁵⁶

52. Respecto a la figura del reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado en los procedimientos administrativos, cabe tener en cuenta que Morón Urbina señala que importa una declaración voluntaria de la comisión de la

⁵⁰ Páginas 47 a 49 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra a Folio 7. La fachada de la Planta San Juan de Lurigancho observada en las fotografías corresponde a aquella del domicilio brindado por el administrado en los cuales se han notificado los actos emitidos en el presente procedimiento (cuyas fotografías obran a folios 132 y 147), así como la observada en <https://www.google.com/maps/>.

⁵¹ Página 47 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra en el expediente a Folio 7.

⁵² Página 48 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra en el expediente a Folio 7.

⁵³ Página 48 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra en el expediente a Folio 7.

⁵⁴ Página 48 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra en el expediente a Folio 7.

⁵⁵ Página 49 del documento "Expediente N° 278-2017-OEFA" en el Disco Compacto (CD) que obra en el expediente a Folio 7.

⁵⁶ Folio 81.

infracción imputada. En ese sentido, el infractor admite la realización de la conducta manifestando su voluntad de hacerse responsable por el hecho y de las consecuencias que devengan, por lo que corresponderá cumplir con las medidas correctivas que dicte la autoridad administrativa al respecto⁵⁷.

53. En el presente caso, de la revisión de la información presentada en el expediente se observa que el administrado ha reconocido en forma voluntaria la comisión de la infracción imputada, correspondiéndole asumir la responsabilidad por la infracción cometida, así como las consecuencias que devienen de la misma.
54. Teniendo en cuenta lo anterior, queda acreditada la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución por parte de Techin, referida a negar el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones de la Planta San Juan de Lurigancho el 8 de agosto de 2017.

Con relación a la determinación de la multa

55. En el recurso de apelación el administrado, alegó lo siguiente:
- (i) Las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, por lo que deben de tomar como base los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
 - (ii) La sanción impuesta es arbitraria, toda vez que como micro empresa, no generan en promedio ni 5 UIT, por lo que no podrían cumplir con la sanción impuesta.
 - (iii) Se cumplió con la medida correctiva impuesta, conforme al Informe Técnico presentado por el administrado el 31 de octubre de 2018.
56. Previamente al análisis de los alegatos presentados, debe considerarse que la DFAI utilizó para la estimación de la escala de sanciones la 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 modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología de Cálculo de Multa**) plasmado en el Informe Técnico N° 769-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 15 de octubre de 2018⁵⁸ emitido por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la OEFA (**Informe Técnico de Cálculo de Multa**).
57. Considerando el análisis realizado en el Informe Técnico de Cálculo de Multa, la Resolución Directoral N° 2571-2018-OEFA/DFAI determinó como sanción una multa ascendente a catorce con 87/100 (14.87) UIT, conforme al siguiente detalle:

⁵⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. pp. 516-517.

⁵⁸ Folios 96 al 97.

Cálculo de multa

Cuadro N° 1: Resumen de la Sanción impuesta

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio ilícito (B)	8.73 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.1
Factores de gradualidad F = (1+I1+I2+I3+I4+I5+I6+I7+I8+I9)	100%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*F	87.30 UIT

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

III.1 Principio de no confiscatoriedad:

21. Al respecto, mediante el Informe Técnico N° 769-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 15 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-JUS⁵⁹.
22. De acuerdo al referido Informe, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS⁶⁰, 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 infracción⁶¹. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado⁶².
23. De acuerdo a la información reportada por Leather Techin, sus ingresos percibidos en el año 2016 ascendieron a **148.7 UIT**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 **14.87 UIT**.

Fuente: Resolución Directoral N° 2571-2019-OEFA/DFAI⁵⁹

58. Sobre el particular, debe considerarse que si bien el cálculo inicial del valor de la multa aplicando la Metodología de Cálculo de Multa establece que la misma debe ascender a 87.30 UIT⁶⁰, corresponde tener en cuenta el principio de no confiscatoriedad, conforme a lo establecido en el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.
59. Así, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁶¹, la multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por

⁵⁹ Folios 103 (vuelta) y 104.

⁶⁰ Ello en tanto: (i) el cálculo del beneficio ilícito para la infracción cometida corresponde a **8.73 UIT**, (ii) la probabilidad de detección se considera muy baja (por lo que corresponde a **0.1**) y (iii) la conducta infractora no permite identificar factores de gradualidad, por lo que debe consignarse como **100%**.

⁶¹ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**
Artículo 12°.- Determinación de las multas

12.1 La determinación de las multas se realiza conforme a lo establecido en 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.

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.

el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción⁶². Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado⁶³.

60. En ese sentido, de acuerdo a la información reportada por Techin, sus ingresos percibidos en el año 2016 ascendieron a 148.7 UIT⁶⁴. En atención a ello, se debe considerar que la multa a imponer no debe ser superior al límite del 10% de dichos ingresos; es decir, a **14.87 UIT**.
61. Respecto al principio de razonabilidad⁶⁵, éste exige que las decisiones de la autoridad administrativa cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines a tutelar, así como prever que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción. Sobre el particular, cabe recordar que la actuación de la Administración Pública debe enmarcarse en el respeto de los derechos fundamentales como de las garantías procesales correspondientes, incluyendo los principios como el de razonabilidad y proporcionalidad⁶⁶.

⁶² Por la naturaleza de la infracción, se considera a la fecha de emisión del presente documento como el momento de ocurrencia de la infracción. Por lo tanto, el análisis de confiscatoriedad se realiza en base a los ingresos obtenidos por el administrado el año 2017.

⁶³ 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 devoluciones, bonificaciones y otros similares ascienden a cero, en consecuencia, los ingresos netos son equivalentes a los ingresos brutos.

⁶⁴ Mediante escrito N° 2018-E01-081415 presentado el 4 de octubre de 2018, el administrado presentó su ingreso anual percibido durante el año 2016, el cual asciende a 148.7 UIT (folio 84 a 90).

⁶⁵ **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 deben 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.(...)

⁶⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA-TC, fundamento 36:

De hecho, no se trata de que la Administración Pública pueda actuar sin ningún límite o únicamente teniendo como tal a la ley, como tradicionalmente ha ocurrido, sino que su actuación debe enmarcarse en el contexto de un Estado de derecho (artículo 3°, Constitución), y está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Aún a riesgo de ser redundantes, debe resaltarse el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución; esto es, la obligatoriedad de respetar durante la tramitación de los procedimientos

62. En el presente caso, se advierte que la multa establecida se ha calculado manteniendo la proporción entre los medios y los fines a tutelar, así como previendo que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa conforme a lo establecido en la ley.
63. Contrariamente a lo señalado por el administrado, se observa que tanto la Metodología de Cálculo de Multa como su modificatoria en sus considerandos señalan como parte de sus fines que permita brindar un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación, detallados en el presente caso en el análisis efectuado por la DFAI en su Resolución Directoral N° 2571-2019-OEFA/DFAI, en tanto que en la determinación de la multa se ha tomado como base los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
64. Asimismo, del cálculo presentado en la Resolución Directoral N° 2571-2019-OEFA/DFAI y de la propia declaración de pago anual del Impuesto a la Renta de Tercera Categoría a SUNAT del ejercicio gravable 2016 presentada por el administrado se desvirtúan las declaraciones del administrado respecto a que la sanción impuesta es arbitraria y que la empresa no genera en promedio ni 5 UIT.
65. Además, cabe tener en cuenta que la condición de tipo de empresa del administrado no resulta un factor que influya en la determinación o no de responsabilidad administrativa por incumplimientos a la normativa ambiental, sino que se considera en la determinación de la multa aplicable.
66. En el presente caso, no se ha acreditado la condición de microempresa, no obstante ello, incluso en caso que se hubiera acreditado se advierte que el monto calculado de la sanción de multa aplicable por dicha condición no modificaría la multa establecida considerando la reducción obtenida producto de la aplicación del principio de no confiscatoriedad⁶⁷.
67. Tenemos, así, que la multa por la conducta imputada ha sido impuesta respetando los parámetros del principio de razonabilidad y proporcionalidad, correspondiendo confirmar la Resolución Directoral N° 2571-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018.
68. En cuanto a la alegación de Techin de haber cumplido con la ejecución de la medida correctiva dictada, corresponde señalar que conforme al artículo 21° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁶⁸ aprobado

administrativos tanto los derechos fundamentales como las garantías procesales correspondientes (derecho al debido proceso, derecho de defensa, etc.) así como de los principios constitucionales que lo conforman (legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).

⁶⁷ El monto de la multa por la condición de microempresa (sin la reducción aplicable por el principio de no confiscatoriedad) ascendería a cuarenta y dos 00/10 (42.00) UIT.

⁶⁸ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**
Artículo 21.- Verificación del cumplimiento de las medidas administrativas

mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD la Autoridad Supervisora es la responsable de verificar el cumplimiento de la medida correctiva, salvo los casos en los que a criterio de la Autoridad Decisora se considere que la Autoridad Instructora pueda realizar dicha verificación; por lo que, una vez cumplido el plazo otorgado para su ejecución, Techin deberá acreditar ante dicha instancia, el cumplimiento de la medida correctiva.

69. Finalmente, dado que la infracción incurrida por el administrado en el presente procedimiento es de naturaleza instantánea y no subsanable, cabe tener en cuenta que el comportamiento posterior del administrado no enerva la responsabilidad del mismo respecto a la comisión de la conducta así como su consecuente multa.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 2571-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, en el extremo que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por Leather Techin S.A.C. contra la Resolución N° 2126-2018-OEFA/DFAI del 14 de setiembre de 2018, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, y modificó la multa, estableciéndola en catorce con 87/100 (14.87) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - **DISPONER** que el monto de la multa impuesta, ascendente a catorce con 87/100 (14.87) 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 N° 168-2019-OEFA/TFA-SMEPIN; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO.- **DISPONER** que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

-
- 21.1 La Autoridad Supervisora es la responsable de verificar el cumplimiento de la medida administrativa, salvo los casos en los que a criterio de la Autoridad Decisora se considere que la Autoridad Instructora pueda realizar dicha verificación.
- 21.2 El administrado debe acreditar ante la autoridad competente que ha cumplido con ejecutar la medida administrativa conforme a lo establecido por la Autoridad Decisora. Una vez verificado el cumplimiento de la medida administrativa, la autoridad competente comunica al administrado el resultado de dicha verificación.

CUARTO. - Notificar la presente Resolución a Leather Techin S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



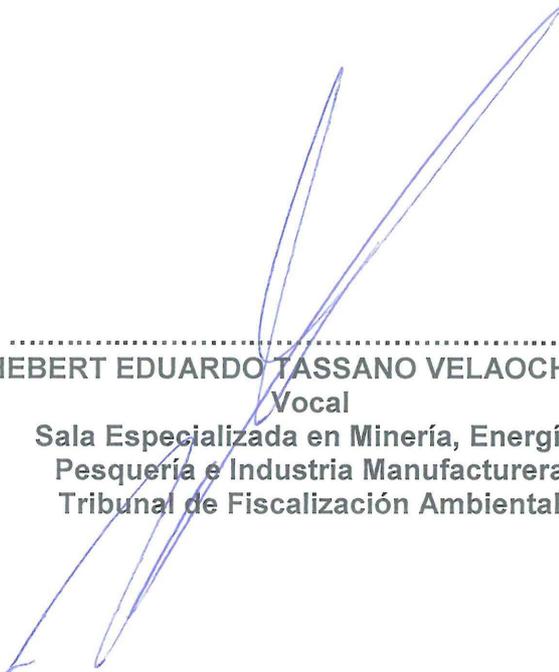
.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
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 VELAOCHAGA
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° 168-2019-TFA-SMEPIM, la cual tiene 25 páginas.

