



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

RESOLUCIÓN N° 346-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1661-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS
ADMINISTRADO : LADRILLOS PERUANOS S.A.C.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL 066-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 066-2019-OEFA/DFAI del 22 de enero de 2019, en el extremo que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por Ladrillos Peruanos S.A.C. contra la Resolución N° 2814-2018-OEFA/DFAI del 26 de noviembre de 2018, que confirmó la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1, varió la medida correctiva conforme a lo descrito en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución; y modificó la sanción e impuso una multa ascendente a dos con 71/100 (2.71) 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, 22 de julio de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Ladrillos Peruanos S.A.C.¹ (en adelante, **LP SAC**) es una empresa que desarrolla actividades de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural cuya Planta Industrial se encuentra ubicada en Carretera Panamericana Norte Km. 776, predio María Cruz y Anexo (frente al Grifo Mori), distrito de Chiclayo, provincia de Chiclayo y departamento de Lambayeque (en adelante, **Planta Chiclayo**).
2. A través del Oficio N° 3993-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI de 14 de junio de 2012, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (**DGAAMI**) del Ministerio de la Producción (**PRODUCE**) aprobó el Diagnóstico Ambiental Preliminar de la Planta Chiclayo (en adelante, **DAP Planta Chiclayo**).
3. El 10 de agosto de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Adecuación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una acción de supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**), a fin de verificar el

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20480390491.

cumplimiento de obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los compromisos asumidos por el administrado en su instrumento de gestión ambiental. Los resultados de la Supervisión Especial 2017, fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 10 de agosto de 2017².

4. Mediante Informe de Supervisión N° 850-2017-OEFA/DSAP-CIND del 29 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³, la DS analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
5. Sobre la base de los referidos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 516-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁴ del 28 de mayo de 2018 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra LP SAC.
6. Tras la evaluación de los descargos⁵, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 482-2018-OEFA/DFAI/SFAP-IFI⁶ del 29 de agosto de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual el administrado realizó descargos el 18 de octubre de 2018⁷.
7. El 26 de noviembre de 2018, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2814-2018-OEFA/DFAI⁸ donde declaró la existencia de responsabilidad administrativa de LP SAC, por la siguiente conducta infractora:

² Páginas 1 a la 11 del documento "Acta de Supervisión" grabado en CD inserto en el folio 23 del Expediente.

³ Folios 2 al 22.

⁴ Folios 24 al 29. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de julio de 2018 (folio 30).

⁵ Folios 32 al 37.

⁶ Folios 108 al 126. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 4197-2018-OEFA/DFAI el 26 de setiembre de 2018 (folios 127).

⁷ Presentados mediante escrito con registro N° 085561 del 18 de octubre de 2018 (folios 129 al 137).

⁸ Folios 171 al 187. Cabe agregar que dicho acto fue notificado al administrado el 29 de noviembre de 2018 (folio 188).

Cabe tener en cuenta que las siguientes conductas infractoras fueron archivadas por las instancias administrativas en forma preliminar:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
LP SAC no cumplió con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, toda vez que realizó ampliaciones de su área de almacenamiento de materia prima (localizada en la zona sur de la planta	Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ¹⁰ , artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹¹ , artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹² ,	Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-

N°	Conductas infractoras
1	No realizar las charlas de capacitación a sus trabajadores en temas ambientales, incumpliendo con lo establecido en su DAP Planta Chiclayo.
2	No acondicionar adecuadamente sus residuos peligrosos y no peligrosos, de acuerdo a su naturaleza física, química y biológica, considerando las características de peligrosidad, generados en la Planta Chiclayo, incumpliendo lo establecido en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por DS 057-2004-PCM, toda vez que se observó lo siguiente: -Cilindros metálicos que contenían aceite residual (aceite usado), ubicados en el interior del área de formado de la Planta Chiclayo, los cuales se encontraban abiertos, sin rótulo, sin delimitación y sobre piso de concreto. -Balde de plástico, que contenían aceite residual sin contar con tapa, señalización, ubicado sobre piso de concreto, sin delimitación y cercano a residuos no peligrosos. -Una zona donde se acopia chatarra con residuos de manguera, madera, llantas y plástico sobre el suelo afirmado y sin techo, sin contenedores ni separado por tipo de residuo.
3	No contar con un almacén central para el acopio de residuos sólidos peligrosos generados en la Planta Chiclayo, incumpliendo con las disposiciones del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
4	No cumplir con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, toda vez que realizó ampliaciones de sus áreas e instalaciones, las cuales no se encuentran comprendidas dentro de su IGA aprobado por la autoridad competente, respecto del extremo relativo a la (i) zona de secado al natural del ladrillo crudo y (ii) secadero adicional (llamado por el administrado secadero N° 2, el cual está ubicado en el área de formado).
5	No reutilizar los efluentes industriales en su proceso productivo, incumpliendo con lo establecido en su DAP Planta Chiclayo.

¹⁰ LGA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2. Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

¹¹ LSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

¹² RLSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

industrial) la cual no se encuentra comprendida dentro de su instrumento del DAP Planta Chiclayo ⁹ .	literal b) del artículo 13° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) ¹³ .	OEFA/CD ¹⁴ . Numeral 4.1.c. Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁵ (RCD 049-2013-OEFA/CD).
---	---	---

Fuente: RSD N° 516-2018-OEFA/DFSAI/SFAP y RD N° 2814-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. Al respecto, la DFAI ordenó el cumplimiento de una medida correctiva, y sancionó a LP SAC con una multa ascendente a siete con 69/100 (7.69) Unidades Impositivas Tributarias
9. La Resolución Directoral N° 2814-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
- i) La DS indicó que, en la Supervisión Especial 2017, verificó que el administrado contaba con un área no contemplada en su DAP Planta Chiclayo, el área de almacenamiento de materia prima (localizada en la zona

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

- 9 Durante la acción de Supervisión Especial, la DS verificó que el administrado contaba con áreas y equipos adicionales no contemplados en su DAP Planta Chiclayo, los cuales son: (i) **área de almacenamiento de materia prima** (localizada en la zona Sur de la Planta Industrial), (ii) **zona de secado al natural del ladrillo crudo** (localizada en la zona Sur de la Planta Industrial), y (iii) **secadero adicional** (llamado por el administrado secadero N° 2, el cual está ubicado en el área de formado).

- 13 **RGAIMCI**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio de 2015.

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

- b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.

- 14 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de infracciones y la escala de sanciones vinculadas a los Instrumentos de Gestión Ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas.**

Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental:

- c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

15

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN	BASE LEGAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN PECUNIARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.3	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	(...)
				De 50 a 5 000 UIT

Sur de la Planta Industrial), implementación que no habría sido comunicada oportunamente a la autoridad competente. Ello, pese a que el administrado antes de implementarla debía comunicar a la autoridad certificadora dicha acción, a fin de realizar la evaluación de los impactos ambientales que generaría.

- ii) El administrado manifestó que, el 1 de marzo de 2017, presentó a la DGAAMI de PRODUCE la comunicación de la ampliación realizada, entidad que el 8 de mayo de 2017 recomendó la presentación de la actualización del Plan de Manejo Ambiental (en adelante, **PMA**) del DAP Planta Chiclayo. Así, recién el 9 de octubre de 2017, el administrado remitió a la DGAAMI la solicitud de actualización del Plan de Manejo Ambiental del DAP Planta Chiclayo para evaluación, junto a los Términos de Referencia para contratar a un consultor, sin que se cuente con la aprobación del certificador.
- iii) Si bien el administrado inició el procedimiento para la actualización del IGA ante el Ministerio de Producción el 09 de Octubre de 2017, este hecho no puede ser considerado como medio probatorio que exima de responsabilidad respecto al hecho imputado; no solamente porque no se ha evidenciado el pronunciamiento de la Entidad Certificadora; sino además porque, al no contar con el acto administrativo que habilita el despliegue de las áreas adicionales no contempladas inicialmente en el DAP, no se contaba con el acto que autorizara las áreas, por lo que no debieron ejecutarse.

10. El 20 de diciembre de 2018, LP SAC interpuso recurso de reconsideración¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 2814-2018-OEFA/DFAI, señalando que existe un vacío legal respecto al proceso de actualización de los IGA, ya que recién mediante el Decreto Supremo N° 014-2015-PRODUCE se establece un marco normativo para actividades productivas que contempla que las modificaciones y actualizaciones deben ser elaboradas y suscritas por una consultora ambiental y considerando que MINAM no ha emitido directrices para el sector industria.

11. Asimismo, en su recurso de reconsideración, el administrado señaló que, mediante Resolución N° 362-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, de 19 de diciembre de 2018, PRODUCE aprobó la actualización del PMA de su DAP Planta Chiclayo y solicitó que la capitalización del costo evitado se calcule considerando la fecha de ingreso de su solicitud a PRODUCE y la subsanación voluntaria de la conducta. Adicionalmente, señala que no hay indicios de afectación a flora y fauna.

12. Mediante Resolución Directoral N° 066-2019-OEFA/DFAI del 22 de enero de 2019¹⁷, la DFAI declaró infundado el extremo relativo a contar con un área de almacenamiento de materia prima, localizada en la zona Sur de la planta Industrial; modificando la medida correctiva conforme al siguiente detalle:

¹⁶ Folios 190 al 199.

¹⁷ Folios 415 al 424. Notificada con fecha 6 de marzo de 2019.

Cuadro N° 2: Medida Correctiva

Conducta Infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de Cumplimie nto	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
<p>LP SAC no cumplió con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, toda vez que realizó una ampliación de su área de almacenamiento de materia prima (localizada en la zona sur de la planta industrial), la cual no se encuentra comprendida dentro de su instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.</p>	<p>a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en el área de almacenamiento de materia prima, (localizada en la zona Sur de la planta industrial) hasta la actualización y/o modificación del Instrumento de Gestión Ambiental, a fin de incluir dicha área.</p> <p>b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a. precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la DS, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contando desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI:</p> <p>(i) Copia del cargo de comunicación del cierre parcial, total, temporal o definitivo de la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>(ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Industrial que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>(iii) En caso que el administrado obtenga la aprobación de su IGA antes del vencimiento de los noventa (90) días hábiles otorgados, deberá adjuntar a esta Dirección la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p>

Elaboración: TFA.

13. Asimismo, la DFAI resolvió modificar la sanción dispuesta a LP SAC, estableciendo una multa ascendente a dos con 71/100 (2.71) Unidades Impositivas Tributarias.
14. El 27 de marzo de 2019, LP SAC interpuso el recurso de apelación¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 066-2019-EFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
 - a) De la verificación realizada al Acta de Supervisión, se advierte que el supervisor no ha dejado constancia alguna del hallazgo del área de almacenamiento de materia prima, localizada en la zona Sur de la Planta Chiclayo. Al respecto, debe considerarse que si bien como Anexo al Informe de Supervisión obra un registro fotográfico, este sirve para respaldar la

¹⁸ Folios 431 al 434.

referencia del hallazgo consignado en el Acta, toda vez que, la veracidad y fuerza probatoria de los hechos, radica en una realidad comprobada por la autoridad supervisora en ejercicio de sus funciones.

- b) En ese sentido, corresponde se declare la nulidad de la Resolución Subdirectorial, que calificó la presunta infracción, vulnerando los principios de verdad material y debido procedimiento recogidos en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG).
- c) De otro lado, debe considerarse que, mediante la Resolución N° 362-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI de 19 de diciembre de 2018, PRODUCE aprobó la Actualización del PMA del DAP Planta Chiclayo, respecto a la zona de secado al natural del ladrillo crudo y un secadero adicional, áreas que fueron identificadas en el Acta de Supervisión. Respecto a la zona de secado al natural del ladrillo crudo, que se encuentra en la zona donde presuntamente ubicaron el área de almacenamiento de materia prima, corresponde señalar que, actualmente, se encuentra aprobada el área de acopio de materia prima, conforme consta en el Plano P-03 Pampa de Secado de Ladrillo Crudo.
- d) Los hechos imputados no han causado un daño real o potencial al ambiente ni a la salud de las personas.

II. COMPETENCIA

15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁹, se crea el OEFA.
16. 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 Ley N° 30011²⁰

¹⁹ 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.

²⁰ Ley del SINEFA.
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: (...)

(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.

17. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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 OEFA²¹.
18. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²² 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° 011-2017-OEFA/CD²³ del 29 de marzo de 2017 se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto a las actividades manufactureras previstas en la División 26 "Fabricación de productos minerales no metálicos", respecto a la clase 2693 "Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para su uso estructural (...)" desde el 31 de marzo de 2017.

c) 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.

21

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.

22

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.

23

Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD del 29 de marzo de 2017

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

19. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵ disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)²⁶.
21. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁷, se 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

²⁴ 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.

²⁵ 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:

- 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁷ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 15 de octubre del 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.

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.

22. 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.
23. En el sistema 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 ambiente²⁸.
24. 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 fundamental²⁹ 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 preserve³⁰; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.
25. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos: (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 armónica³²; y, (ii) el derecho

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁹ **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.

³⁰ 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".

³¹ 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.

³² Al respecto, el TC, 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

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 referida³³.

26. 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.

27. 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 inciertos³⁴.

28. 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

29. 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 218° y 220° del TUO de la LPAG³⁵ por lo que es admitido a trámite.

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”.

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

³⁵ **Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, 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 (...)

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

30. LP SAC apeló la Resolución Directoral N° 066-2019-OEFA/DFAI, planteando argumentos referidos únicamente a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
31. En tal sentido, dado que el administrado no formuló argumento alguno respecto a la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora relativa a que el administrado no realizó el monitoreo de calidad de aire y emisiones atmosféricas correspondientes al primer semestre del año 2017, incumpliendo su DAP Planta Chiclayo, sobre la cual se declaró responsabilidad en la Resolución Directoral N° 2814-2018-OEFA/DFAI y se declaró infundado el recurso de reconsideración contra dicho pronunciamiento, mediante Resolución Directoral N° 066-2019-OEFA/DFAI, este extremo de la resolución aludida ha quedado firme, en aplicación del artículo 222° del TUO de la LPAG³⁶.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

32. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de LP SAC por realizar una ampliación de su área de almacenamiento de materia prima, ubicada al Sur de la Planta Chiclayo, la cual no se encuentra comprendida en el DAP Planta Chiclayo.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VII.1 Determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de LP SAC por realizar una ampliación de su área de almacenamiento de materia prima, localizada en la zona Sur de la planta industrial, la cual no se encuentra comprendida en su DAP Planta Chiclayo

33. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante resaltar que una vez aprobados los estudios ambientales (certificación ambiental), estos adquieren la calidad de instrumentos de gestión ambiental, de los cuales emanan dos clases de obligaciones ambientales: i) obligaciones de hacer, referidas al estricto cumplimiento de los compromisos ambientales; y, ii) obligaciones de no hacer, referidas a la prohibición de hacer algo no previsto en

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.

³⁶

TUO de la LPAG

Artículo 222°. - Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

el instrumento de gestión ambiental. El incumplimiento de ambas obligaciones constituye un incumplimiento a dicho instrumento de gestión ambiental.

34. Por ello, todo instrumento de gestión ambiental contiene de manera explícita obligaciones de hacer y, a la vez, contiene de manera implícita obligaciones de no hacer, es decir, la obligación de ejecutar una acción que obliga a su actor a ejecutar solo dicha acción y no más, prohibiendo la ejecución de cualquier otra actividad distinta, que no haya sido prevista en el instrumento de gestión ambiental.
35. Asimismo, cabe precisar que conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 13° del RGAIMCI, los titulares de actividades de industria manufacturera se obligan a cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.
36. Adicionalmente, en el literal d) del artículo 13° del RGAIMCI³⁷, se establece que los titulares deben comunicar en forma previa a la autoridad competente los cambios o modificaciones o ampliaciones en la actividad que cuente con instrumento de gestión ambiental aprobado³⁸.
37. De esta manera, se desprende que las actividades de los titulares industriales están siempre sujetas a la intervención de la autoridad competente a fin de evitar la modificación de los instrumentos de gestión ambiental de manera unilateral.
38. Al respecto, es oportuno señalar que la RCD N° 049-2013-OEFA establece que, en el supuesto de que un administrado haya obtenido su Instrumento de Gestión Ambiental para el inicio de sus operaciones o actividades, pero no cuente con Instrumento de Gestión Ambiental complementario para la modificación, ampliación o terminación de sus operaciones o actividades, la imputación por dicho incumplimiento será por desarrollar actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental.
39. Dentro de ese marco normativo, LP SAC se obligó, por un lado, a instalar los equipos aprobados en sus instrumentos de gestión ambiental en los plazos y

37

RGAIMCI

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular: (...)

- d) Comunicar a la autoridad competente los cambios o modificaciones en la titularidad del proyecto o actividad que cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado, o cuando se decida realizar modificaciones, ampliaciones u otros cambios a éstos, en concordancia con los artículos 12, 44, 48, 51 y 52 del presente Reglamento.

38

RGAIMCI

Artículo 44.- Modificación o reclasificación

El titular de un proyecto de inversión que cuente con resolución de clasificación o certificación ambiental, comunicará a la autoridad competente los cambios o modificaciones en el diseño del proyecto, en las circunstancias o condiciones relacionadas con su ejecución o cualquier otra modificación, que se efectúen antes del inicio de su ejecución, con la finalidad de que ésta evalúe y, de ser el caso, por considerar que se incrementan los riesgos o impactos ambientales determine la reclasificación del estudio ambiental o la modificación del estudio ambiental aprobado.

especificaciones aprobadas; y, por otro, se obligó a no efectuar otra actividad distinta a la aprobada.

40. En el caso concreto, en el DAP Planta Chiclayo se señala que LP SAC tiene como actividad la fabricación de ladrillos en su Planta Chiclayo:

• **Ubicación de la Planta:** Predio María Cruz y Anexos UC 12511, altura del Km 776 de la Carretera Panamericana Norte, en el distrito y provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque. En un área de 41505 m². Cuenta con licencia de funcionamiento y certificado de compatibilidad de uso.

• **Actividad:** Fabricación de ladrillos.

Fuente: DAP Planta Chiclayo³⁹

41. Asimismo, en el DAP Planta Chiclayo se detallan las instalaciones que se utilizan para llevar a cabo la producción de ladrillos, conforme se muestra a continuación:

Las instalaciones de la planta están distribuidas de la siguiente manera:

- Área de almacenamiento de materia prima.
- Área de molienda.
- Área de formado.
- Área de reposo.
- Área de secadero.
- Área de horno.
- Área de secado al ambiente.
- Área de almacén de ladrillos.
- Taller de mantenimiento.
- Área de almacén de combustible.
- Oficinas.
- Comedor.
- Estacionamiento de camiones transportadores de ladrillo.
- Almacenes varios (ladrillos rotos, chamota, restos de molienda (over) y residuos sólidos en general).
- Área libre para casos de evacuaciones y siembra de jardines.

Fuente: DAP Planta Chiclayo⁴⁰

Sobre la Supervisión Especial 2017

42. Durante la Supervisión Especial 2017, el administrado manifestó que se realizó una ampliación de sus áreas e instalaciones, las cuales no se encuentran comprendidas dentro de su instrumento de gestión ambiental, conforme al siguiente detalle:

³⁹ Página 147 del documento en el disco compacto. Folio 23.

⁴⁰ Página 153 del documento en el disco compacto. Folio 23.

Acta de Supervisión Especial 2017

23	<p>Con relación a la obligación de "Comunicar a la autoridad competente (...) cuando se decidan realizar modificaciones, ampliaciones u otros cambios a éstos, en concordancia con los artículos 12, 44, 48, 51 y 52 del presente Reglamento".</p> <p>El administrado manifiesta que cuenta con dos nuevas áreas (zona secado natural y secadero N° 2), asimismo precisa que comunicará a la autoridad competente la actualización antes señalada.</p> <p>El administrado manifiesta que enviará en 5 días hábiles el documento correspondiente de consulta sobre la actualización del DAP</p>	Por determinar	5
----	--	----------------	---

43. Asimismo, se evidenció lo siguiente:

Acta de Supervisión Especial 2017

N°.	Descripción
1	Siendo las 10:20 horas, el equipo supervisor del OEFA se aproxima a la Planta Chiclayo de Ladrillos Peruanos S.A.C., siendo atendidos por el señor David Olivera Quiroga con DNI 16683824, en su calidad de Gerente general al cual se le brinda los alcances y objetivos de la supervisión, encontrando operativa a la planta industrial.
2	Durante la supervisión se observa que el administrado cuenta con equipos, maquinarias e instalaciones, para la fabricación de ladrillos, contando para ello con una zona de recepción de materia prima (Arcilla, tierra negra, caolín y tierra amarilla), una rampa de gruesos, una tolva de caolín, primer molino, una tolva de finos, segundo molino, zona de formado (mezclador), zona de laminados, zona de prensado y cortado, área de secado continuo, zona de armado (bagones) horno Tunnel, área de producto final.
3	El administrado manifiesta que el área total de la planta es de 41 505 m ² , que cuenta con 13 trabajadores (operarios y administrativos) y 11 trabajadores tercerizados de la empresa Inversiones y servicios de tercerización SAC., con turnos rotativos de 8 horas de Lunes a Sábado.
	Asimismo precisa, que las operaciones de horno y secado se realizan las 24 horas, para dichas operaciones lo realizan 5 operarios

Fuente: Acta de Supervisión Especial 2017⁴¹.

44. Ahora bien, de la evaluación del Acta de Supervisión y de los medios probatorios adjuntos, tales como, el panel fotográfico y el plano de la unidad fiscalizable, la DS arribó a las siguientes conclusiones:

Informe de Supervisión Especial 2017

III.4.2 Descripción de la conducta detectada en la supervisión y los medios probatorios

Descripción de la conducta detectada en la supervisión	Medios probatorios
<p>Incumplimiento N° 4:</p> <p>Durante el recorrido por las instalaciones de la Planta Chiclayo, se observó que el administrado ha realizado ampliaciones y/o modificaciones en sus procesos productivos de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural; dichas acciones no se encuentran contempladas en su Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por el Ministerio de la Producción mediante Oficio N° 03993-2012-PRODUCE/DVMYPE/IDCI-DAAL, se verificó dentro de la planta industrial que se instaló un secadero adicional (para el secado de los ladrillos), fuera de las instalaciones de la planta, se observó un área para el almacenamiento de materia prima y secado al natural del ladrillo crudo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Acta de Supervisión, numeral 10: Verificación de obligaciones y medios probatorios (item 23). - Anexo 5, ver fotografía N° 29, 30, 31. - Anexo 6: Plano de la Unidad Fiscalizable

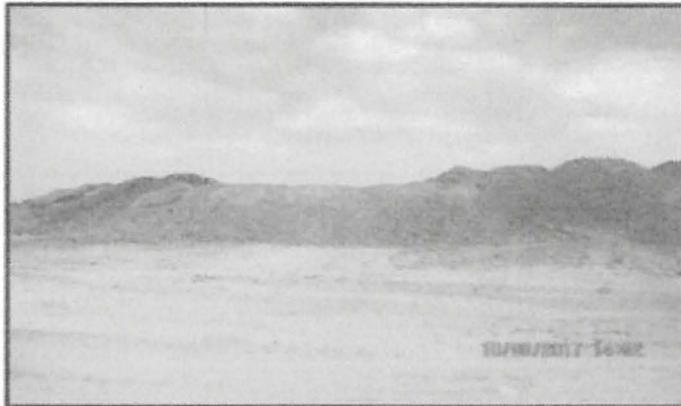
Fuente: Informe de Supervisión Especial 2017⁴².

⁴¹ Páginas 7 a 9 del documento en el disco compacto. Folio 23.

⁴² Página 16 del documento en el disco compacto. Folio 23.

45. Conforme a lo señalado, la citada observación se complementa con lo evidenciado en las fotografías N° 29, 30 y 31⁴³ que se muestran a continuación:

Fotografías del Informe de Supervisión Especial 2017



Fotografía N° 31: Se observa el área de almacenamiento de materia prima el cual se encuentra en el incremento del área de la planta industrial.



Fotografía N° 29: Se observa el ingreso al área utilizada para almacenamiento de materia prima y secado natural.



Fotografía N° 30: Se observa el área de secado natural el cual se encuentra en el incremento del área de la planta industrial.

Fuente: Anexo 5 del Informe de Supervisión Especial 2017⁴⁴.

⁴³ Páginas 170 y 171 del documento en el disco compacto a foja 23.

⁴⁴ Ibid. Loc. Cit.

46. Asimismo, en el Plano de la Unidad Fiscalizable (Anexo 6 del Informe de Supervisión) se observa la ampliación del área no comprendida dentro de su IGA (DAP Planta Chiclayo), referida como área de almacenamiento de materia prima localizada en la zona Sur de la Planta Chiclayo:



Fuente: Anexo 6 del Informe de Supervisión Especial 2017⁴⁵.

47. En virtud de ello, la DFAI declaró la responsabilidad de LP SAC por no cumplir con lo establecido en su IGA, toda vez que realizó una ampliación de una de sus áreas, la cual no se encuentra comprendida dentro del DAP Planta Chiclayo, contraviniendo lo establecido en el literal b) del artículo 13° del RGAIMCI.

Sobre los alegatos formulados por LP SAC sobre el Acta de Supervisión

48. En su recurso de apelación, el recurrente señala que, de la verificación realizada al Acta de Supervisión, se advierte que, en dicho documento, el supervisor no ha dejado constancia alguna del hallazgo del área de almacenamiento de materia prima, localizada en la zona Sur de la Planta Chiclayo. Al respecto, debe considerarse que si bien como Anexo al Informe de Supervisión obra un registro fotográfico, este sirve para respaldar la referencia del hallazgo consignado en el Acta, toda vez que, la veracidad y fuerza probatoria de los hechos, radica en una realidad comprobada por la autoridad supervisora en ejercicio de sus funciones.

⁴⁵ Mapa en página 173 del documento en el disco compacto a foja 23.

49. En ese sentido, considera que corresponde se declare la nulidad de la Resolución Subdirectorial, que calificó la presunta infracción, vulnerando los principios de verdad material y debido procedimiento recogidos en el TUO de la LPAG.
50. Al respecto, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁶, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, el derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones⁴⁷ y a ejercer su derecho de defensa.
51. Asimismo, el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG consigna –como requisito previo a la motivación– la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material⁴⁸.

⁴⁶ **TUO DE LA LPAG**

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.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁴⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) y N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) precisó lo siguiente:

El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.(...) Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

⁴⁸ **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: (...)

52. En ese sentido, cabe resaltar que el principio de verdad material exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho.
53. Lo señalado resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en el numeral 9 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁴⁹. Por consiguiente, de acuerdo con las disposiciones citadas, se advierte que el principio de presunción de licitud, solo podrá ser desvirtuado en caso la autoridad administrativa –en aplicación de los principios de verdad material y presunción de veracidad– decida adoptar los medios probatorios autorizados por ley (aun cuando no hayan sido propuestos por los administrados) y ordene en su caso la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias para la adopción final del caso, generando con ello la convicción suficiente para acreditar el incumplimiento de la obligación por parte del administrado.
54. Asimismo, respecto al principio de verdad material, la doctrina señala que corresponde que el empleado público encargado de la instrucción de un procedimiento advierta la naturaleza jurídica y los fines de cada uno de los documentos que forman parte del expediente administrativo, de modo que estos, a su vez, cumplan su finalidad en el procedimiento administrativo específico⁵⁰.
55. En ese sentido, debe tenerse en consideración lo señalado por Morón Urbina⁵¹ sobre el particular:

A no ser sancionado sino en virtud de pruebas que generen convicción sobre la responsabilidad del administrado y siempre que hayan sido obtenidas legítimamente. Un administrado no puede ser sancionado sobre la base de una inferencia, de una sospecha (...) por más razonable o lógica que pueda ser el

- 1.11. **Principio de verdad material.**- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.
En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

⁴⁹ 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: (...)

9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

⁵⁰ JIMÉNEZ MURILLO, Roberto. Los principios de impulso de oficio y verdad material en el procedimiento administrativo. En: Revista Derecho PUC. N° 67. Lima, 2011. p. 200.

⁵¹ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo II, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 441

planteamiento mental seguido por la autoridad. Adicionalmente, las pruebas de cargo que fundamentan la decisión administrativa deben haber sido obtenidas legítimamente y con las garantías del control y contradicción por parte del administrado, antes de adoptarse la decisión administrativa.

56. Además, este autor sostiene, respecto al principio de verdad material:

Lo dicho de modo alguno, autoriza a que la autoridad resuelva fundándose en datos ciertos o realidades que no estuviesen incorporadas en el expediente. Por lo contrario, la autoridad debe previamente incorporar esa evidencia obtenida de oficio en el expediente, para que los administrados puedan controlar su actuación como manifestación de su derecho a probar.

57. En esa línea, conforme a lo señalado por el administrado, debe considerarse que, respecto al valor probatorio de los documentos, la presunción de veracidad de los medios probatorios obtenidos durante la supervisión también es aplicable a los documentos complementarios a la supervisión *in situ*, como es el caso de las fotografías obtenidas durante la supervisión y los planos de la unidad fiscalizable.

58. Así, el artículo 176 del TUO de la LPAG⁵² establece que no será actuada prueba respecto de los hechos comprobados con ocasión del ejercicio de las funciones de la Administración.

59. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que el Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017 (**Reglamento de Supervisión**), vigente al momento de la Supervisión Especial 2017, define acción de supervisión, acta de supervisión e informe de supervisión de la siguiente manera:

Artículo 5.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

- a) **Acción de supervisión:** Todo acto del supervisor que, bajo cualquier modalidad, tenga por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.
- b) **Acta de Supervisión:** Documento en el que deja constancia de los hechos verificados en la acción de supervisión presencial, así como las incidencias ocurridas. (...)
- l) **Informe de supervisión:** Documento técnico legal aprobado por la Autoridad de Supervisión que contiene la evaluación del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de las acciones de supervisión.

⁵²

TUO de la LPAG.

Artículo 176.- Hechos no sujetos a actuación probatoria

No será actuada prueba respecto a hechos públicos o notorios, respecto a hechos alegados por las partes cuya prueba consta en los archivos de la entidad, sobre los que se haya comprobado con ocasión del ejercicio de sus funciones, o sujetos a la presunción de veracidad, sin perjuicio de su fiscalización posterior.

60. De las citadas definiciones, se advierte que las acciones de supervisión no sólo se limitan a las acciones de supervisión presenciales⁵³, en las cuales se suscriben actas de supervisión, sino que dichas acciones se pueden ver reflejadas en cualquier tipo de actuación del supervisor, que tenga como finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, tales como, las acciones de supervisión no presenciales, requerimientos de información, entre otros.

61. Asimismo, cabe tener en cuenta que el artículo 17 del Reglamento de Supervisión establece como una de las facultades del supervisor:

Artículo 17.- Facultades del supervisor

El supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades: (...)

e) Efectuar los actos necesarios para obtener o reproducir documentos impresos, fotocopias, facsímiles, planos, estudios o informes, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, imágenes satelitales, Sistema de Información Geográfica (SIG), microformas –tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad de soportes informáticos–, y otras reproducciones de audio y video, telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, actividad humana o su resultado, y que sean pertinentes a la supervisión.

(Subrayado agregado)

62. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe advertir que el acta de supervisión es un documento que se suscribe en ejercicio de la función de supervisión y forma parte de la acción de supervisión presencial; y que, a su vez, el supervisor puede efectuar los actos de supervisión que estime necesarios, con la finalidad de obtener o actuar medios probatorios para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

63. Adicionalmente, conforme a lo señalado en el artículo 16 del referido Reglamento, concluida la etapa de ejecución de la supervisión, se emite el Informe de Supervisión, el cual debe contener como mínimo lo siguiente:

Artículo 16.- Del Informe de Supervisión

16.1 Concluida la etapa de ejecución de la supervisión, se emite el Informe de Supervisión, el cual contiene como mínimo lo siguiente, conforme al Anexo 5 que forma parte integrante del presente Reglamento:

- a) Antecedentes
 - a.1 Objetivo de la supervisión;
 - a.2 Tipo de supervisión;
 - a.3 Nombre o razón social del administrado;
 - a.4 Actividad fiscalizable o función desarrollada por el administrado;

53

Reglamento de Supervisión

Artículo 7º.- Tipos de acción de supervisión

La acción de supervisión puede ser:

- a) **Presencial:** Acción de supervisión que se realiza con presencia del administrado o su personal. Se incluye bajo esta modalidad las acciones de supervisión en la unidad fiscalizable.
- b) **No presencial:** Acción de supervisión que se realiza sin la presencia del administrado o su personal, con la finalidad de verificar el cumplimiento de obligaciones fiscalizables. Se incluye bajo esta modalidad la obtención de medios probatorios a través de sistemas informáticos.

a.5 Nombre y ubicación de la unidad fiscalizable, precisando el componente o instalación materia de supervisión, o del lugar donde se desarrolla la actividad o función.

b) Análisis de la supervisión

b.1 Análisis de los cumplimientos verificados, con la referencia a los respectivos medios probatorios;

b.2 Análisis de los incumplimientos objeto de subsanación, o de ser el caso, de las acciones propuestas por el administrado que coadyuven a la restauración, rehabilitación o reparación, entre otras, haciendo referencia a los respectivos medios probatorios;

b.3 Análisis de los incumplimientos verificados, haciendo referencia a los respectivos medios probatorios;

b.4 Descripción de la verificación del cumplimiento de las medidas administrativas dictadas con anterioridad, de ser el caso;

b.5 Identificación de las presuntas infracciones administrativas y los medios probatorios que lo sustenten;

b.6 Identificación de las medidas administrativas dictadas durante el desarrollo de la supervisión materia del informe; y

b.7 Propuesta de medida administrativa, de ser el caso.

c) Conclusiones

d) Recomendaciones

d.1 Obligaciones respecto de las cuales corresponde el inicio de un procedimiento administrativo sancionador o el archivo, según corresponda;

d.2 Dictado de medidas administrativas; o,

d.3 Exhortación del cumplimiento de las funciones de fiscalización a cargo de la EFA u otras medidas.

e) Anexos

f) Aprobación del Informe de Supervisión por parte de la Autoridad de Supervisión.

16.2 En caso corresponda el archivo del expediente, la Autoridad de Supervisión notificará al administrado el Informe de Supervisión.

16.3 El Informe de Supervisión producto de la supervisión a la EFA será notificado al titular de la entidad. (Resaltado agregado).

64. En tal sentido, el Informe de Supervisión es el documento que contiene los resultados de la evaluación del cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de las acciones de supervisión, por lo que incluye el análisis de las acciones de supervisión tras haber calificado los hechos identificados, así como revisado los medios probatorios recabados.

65. En esa línea, en el presente caso, se advierte que, en el marco de la Supervisión Especial 2017, se recabaron medios probatorios, tales como fotografías y el plano de la unidad fiscalizable, los cuales permitieron identificar la ampliación del área no comprendida dentro del DAP Planta Chiclayo, referida como área de almacenamiento de materia prima, localizada en la zona Sur de la Planta Chiclayo

66. Asimismo, se evidencia que el Informe de Supervisión ha evaluado los hallazgos advertidos, cumpliendo con analizar la Supervisión Especial 2017 y los incumplimientos verificados, haciendo referencia a los respectivos medios

probatorios, adjuntando los anexos correspondientes, conforme al siguiente detalle:

Informe de Supervisión Especial 2017

III.4.2 Descripción de la conducta detectada en la supervisión y los medios probatorios

Descripción de la conducta detectada en la supervisión	Medios probatorios
Incumplimiento N° 4: Durante el recorrido por las instalaciones de la Planta Chiclayo, se observó que el administrado ha realizado ampliaciones y/o modificaciones en sus procesos productivos de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural; dichas acciones no se encuentran contempladas en su Diagnóstico Ambiental Preliminar aprobado por el Ministerio de la Producción mediante Oficio N° 03993-2012-PRODUCE/DVMYPE-I/DGI-DAAI, se verificó dentro de la planta industrial que se instaló un secador adicional (para el secado de los ladrillos), fuera de las instalaciones de la planta, se observó un área para el almacenamiento de materia prima y secado al natural del ladrillo crudo.	<ul style="list-style-type: none">- Acta de Supervisión, numeral 10: Verificación de obligaciones y medios probatorios (item 23).- Anexo 5, ver fotografía N° 29, 30, 31.- Anexo 8: Plano de la Unidad Fiscalizable

Fuente: Informe de Supervisión Especial 2017⁵⁴.

67. Adicionalmente, de la revisión del Informe de Supervisión, se evidencia que se han detallado las conclusiones expresamente obtenidas producto del análisis efectuado. Por lo que, se advierte que no se ha configurado una vulneración a los principios de verdad material y debido procedimiento, encontrándose incluido en este último el resguardo del derecho de defensa del administrado. Conforme a lo anterior, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

Respecto a la alegación del administrado sobre la actualización del IGA

68. Cabe tener en cuenta que incluso la existencia del área de almacenamiento de materia prima ubicada al sur de la Planta Chiclayo, así como el hecho que dicha área no estaba comprendida dentro de su IGA, no resultan hechos materia de controversia, debido a que el propio administrado ha admitido en su recurso de reconsideración⁵⁵ y en su escrito de apelación⁵⁶ que dicha área existe y que forma

⁵⁴ Página 16 del documento en el disco compacto a foja 23.

⁵⁵ En el documento citado, el administrado señala:

Recalcamos que por propia iniciativa buscamos regularizar la ampliación realizada, ante la ausencia de normas específicas que lo reglamenten (...).
Es así que, a través de la Resolución N° 362-2018-PRODUCE/DVMAAMI del 19 de diciembre de 2018, Produce resuelve aprobar la actualización del Plan de Manejo Ambiental del DAP (Anexo N° 1); es decir, al haber cumplido con todos los requisitos solicitados desde el primer momento (año 2017), nos han reconocido la actualización del instrumento correctivo. Folio 194 a 196.

⁵⁶ En el documento citado, el administrado señala:

Con respecto a la zona de secado al natural del ladrillo crudo, que se encuentra localizada en la zona Sur de la planta industrial en coordenadas 9254057N; 0623503E, zona donde presuntamente ubicaron

parte de una ya incorporada en la actualización del DAP Planta Chiclayo (supuestamente efectuada mediante el Informe Técnico Legal N° 1192-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGAAMI/DEAM).

69. Así, el administrado sostiene que debe considerarse que, mediante Resolución N° 362-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI de 19 de diciembre de 2018, PRODUCE aprobó la Actualización del PMA del DAP Planta Chiclayo, respecto a la zona de secado al natural del ladrillo crudo y un secadero adicional, áreas que fueron identificadas en el Acta de Supervisión y que el área de almacenamiento de materia prima formaría parte de la zona de secado al natural.
70. Al respecto, cabe considerar que la actualización del DAP Planta Chiclayo cuenta con el Informe Técnico Legal N° 1192-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI/DEAM de 19 de diciembre de 2018, el cual señala como áreas nuevas incluidas únicamente a las siguientes:

Actualización del DAP Planta Chiclayo

R.0266209

De acuerdo a la información remitida por la empresa LADRILLOS PERUANOS S.A.C., después de la aprobación de su instrumento de gestión ambiental, han implementado nuevos componentes, tal como se muestra a continuación:

Sin Instrumento de Gestión Ambiental aprobado

Líneas de producción/Infraestructura auxiliar

SECADERO 2
(9254168 N; 0623452 E)
Nuevo componente del Proceso productivo está constituido por un túnel de 90 metros, cuyo ancho es de 4.75 metros con una altura de 2.5 metros. La distancia entre estanterías es de 1.57 metros.
Es un secadero continuo a contracorriente, la alimentación del aire caliente procede de la salida del horno túnel mediante un inyector. Está compuesta por ocho (8) extractores de humedad en la primera zona del secadero y ocho (8) ventiladores los cuales transportan el aire a cada zona a lo largo del túnel, el túnel presenta 90 metros de largo y tiene una capacidad de 100 estantes (50 estantes por secadero).
Así mismo, señalan que en el secadero 2 se instaló 8 ventiladores axiales reemplazando los ventiladores de cortina, estos ventiladores con hélices a la altura del estante aseguran una ventilación más homogénea acelerando el proceso.

ZONA PARA SECADO NATURAL EN PAMPA
(9254057 N; 0623503 E)
Implementada para realizar el secado al aire libre previo transporte al horno túnel; cuenta con un área de 1 hectárea aproximadamente. Los ladrillos frescos son transportados allí para su secado a la intemperie, el material se deja en reposo de 5 días a más, interviniendo en esta actividad factores climáticos y emisión de la orden de canteo.
Los ladrillos frescos son armados de cuatro en cuatro y colocados en dos carretas transportadas alternadamente hacia la pampa con capacidad de transporte varias de 300 a 340 ladrillos. Al llegar a la zona, los trabajadores descargan los ladrillos formando 12 filas y 5 columnas y se finaliza el armado cubriéndose con esteras.
Así mismo, señalan que el secado natural es considerado muy largo e ineficaz, considerando las incertidumbres en lo relativo a las variaciones climáticas, por lo que han tomado medidas de mejoramiento en el proceso y reducción de merma:
- Se aumentado las rendijas de aire entre las piezas.
- Después de montar la carga, se cubre con esteras para que se evite una ventilación inicial brusca.
- Se ha orientado la descarga del ladrillo en la dirección del viento.

HORNO TÚNEL
Indican que realizaron lo siguiente:
- Se aumentó el número de carbojets (quemadores) de 5 a 9, ubicados 4 de ellos en la zona de precalentamiento para lograr una mejor temperatura y con ello una curva de cocción más eficiente (combustión completa).

Fuente: Elaboración propia, con base a los folios 75 y 76 del Registro N° 00153602-2017 (10.10.17)

Fuente: Actualización del DAP Planta Chiclayo⁵⁷

el área de almacén de materia prima, debemos señalar que, dentro del Plan de Manejo Ambiental que actualiza el DAP se encuentra aprobada el área de acopio de materia prima, conforme consta en el Plano P-03 Pampa de Secado de Ladrillo Crudo, que es parte integrante del mencionado instrumento (...). En consecuencia, se encuentra acreditado que dentro de la zona de secado al natural del ladrillo crudo que fue aprobado, existen áreas de almacenamiento de materia prima; motivo por el cual, presumimos que el supervisor sólo identificó en el Acta de Supervisión, las dos áreas de secado, ya que dentro de la zona de secado se acopia materia prima. Folio 433 (reverso).

⁵⁷ Folios 207 y 208.

71. De la revisión del contenido del documento citado, cabe considerar que no se advierte que el área de “almacenamiento de materia prima (ubicada al sur de la Planta Chiclayo)” forme parte de la “zona para secado natural”⁵⁸, lo cual también se desprende de lo observado en el Plano de Unidad Fiscalizable y de las fotografías 29 a 31. Así, la descripción efectuada en la Actualización del DAP Planta Chiclayo coincide con la descripción señalada para la Zona de Secado Natural efectuada en el Plano de Unidad Fiscalizable, encontrándose expresamente descrita como una “zona donde se encuentra el ladrillo crudo, sobre terreno afirmado y sin techo”, características que no coinciden con lo observado en el Plano de la Unidad Fiscalizable respecto al área de almacenamiento de materia prima ubicada al sur de la Planta Chiclayo ni con su función:

Mapa de Unidad Fiscalizable

100M	ZONA DE SECADO NATURAL	100M	100M	20	20 METROS DEL ÁREA DE RECEPCIÓN DE MATERIA PRIMA	ZONA DONDE SE ENCUENTRA EL LADRILLO CRUDO SOBRE TERRENO AFIRMADO Y SIN TECHO
------	------------------------	------	------	----	--	--

Fuente: Anexo 6 del Informe de Supervisión Especial 2017⁵⁹.

72. Se advierte que ambas áreas cumplen funciones claramente diferenciadas en el proceso de producción (secado de ladrillo crudo y almacenamiento de materia prima). Debe tenerse en cuenta que se observa que en el Plano de Unidad Fiscalizable el “área de almacenamiento de materia prima (ubicada al sur de la Planta Chiclayo)”, se encuentra al sur del área denominada como “zona para secado natural”. Asimismo, de la revisión de las fotografías 29, 30 y 31 obtenidas durante la Supervisión Especial 2017 se observa que resultan áreas diferenciadas, presentando características físicas diferentes (una se encuentra sin vegetación, mientras que la segunda se presenta junto a un cerco natural, con vegetación), siendo la “zona de secado natural” un área donde en la Supervisión Especial 2017 se anotó que se encuentra ladrillo crudo sobre terreno afirmado y sin techo, mientras que el área de almacenamiento de materia prima ubicada al sur de la Planta Chiclayo presentaba montículos de materia prima para la producción de ladrillos. Por tanto, no se advierte que el área de almacenamiento de materia prima (ubicada al sur de la Planta Chiclayo) forme parte de la “zona para secado natural” ni que se encuentre en las coordenadas señaladas para la zona para secado natural” (9254057N; 0623503E).
73. Teniendo en cuenta lo señalado, no se advierte que en el DAP Planta Chiclayo se haya incluido el área de almacenamiento de materia prima ubicada al sur de la Planta Chiclayo, materia del presente procedimiento administrativo sancionador⁶⁰.
74. A mayor abundamiento, se observa que en el Acta de la Supervisión Regular 2018, efectuada entre el 4 y 5 de junio de 2018, en la Planta Chiclayo del administrado

⁵⁸ Asimismo, se señala en el Plano de Unidad Fiscalizable que la Zona de Secado Natural respecto a la ubicación de la citada “zona para secado natural” que esta “Se encuentra en la parte posterior y a 20 metros del área de recepción de materia prima.

⁵⁹ Mapa en página 173 del documento en el disco compacto a foja 23.

⁶⁰ Adicionalmente, de la revisión del expediente, se acredita que, a la fecha, el recurrente, no cuenta con un instrumento de gestión ambiental en el que se haya habilitado el área de almacenamiento de materia prima ubicada al Sur de la Planta Chiclayo.

también se ha constatado la existencia del área de almacenamiento de materia prima (ubicada al sur de la Planta Chiclayo) no comprendida dentro de su IGA, en la que se venía realizando el almacenamiento de materia prima, ubicada al sur de la zona en la que se encuentra declarada en el DAP Planta Chiclayo como Área de secado natural⁶¹. Adicionalmente, puede advertirse la diferencia de ambas áreas también en tomas fotográficas extraídas de *Google Earth*:

Toma fotográfica extraídas de *Google Earth*



Fuente: *Google Earth*⁶²

75. Conforme a lo anterior, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.

Respecto al daño real o potencial

76. En su recurso de apelación, LP SAC sostiene que los hechos imputados no han causado un daño real o potencial al ambiente ni a la salud de las personas.
77. Al respecto, cabe señalar que, de conformidad con la normativa ambiental, el daño potencial es la contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.

⁶¹ Folio 72.

⁶² Toma correspondiente al mes de noviembre de 2018 (Revisión: 11 de julio de 2019).

78. De ello, se desprende que, para que se configure un daño potencial, basta que se produzca el riesgo de un impacto negativo⁶³, el cual es consecuencia directa de la realización de la actividad productiva por parte del titular de una licencia sin que medie la observancia de los compromisos ambientales asumidos por aquel; de forma tal que, **no resulta necesario se materialice o concrete la generación de un impacto, como ocurre con el daño real**⁶⁴.
79. En el presente caso, cabe tener en cuenta que los impactos relacionados con la ampliación de área no contempladas en su instrumento de gestión ambiental, radican principalmente en la ocupación de un área mayor a la prevista expresamente en su Instrumento de Gestión Ambiental, así como la modificación del paisaje natural⁶⁵.
80. Asimismo, conforme a lo descrito por la DS en su Informe de Supervisión, la ocupación de una mayor capacidad de operación de la actividad industrial de fabricación de arcilla y cerámica, podría generar como consecuencia la generación de partículas, residuos sólidos y ruido, afectando el componente aire y suelo, debido a que las medidas de prevención y mitigación no han sido evaluadas a fin de minimizar los impactos generados e implementar alternativas de solución, ni se ha establecido la ocupación adicional en un instrumento de gestión ambiental:

Informe de Supervisión

67. Dado, que al haber realizado ampliaciones y modificaciones en sus instalaciones, ocasiona una mayor capacidad de operación de la actividad industrial de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural en la planta industrial dado que al utilizar el área ampliada permitiría adquirir mayor cantidad de materia prima, además de tener mayor capacidad de secado al natural, y el haber implementado un secador adicional que se encuentra dentro de la Planta incrementa que produzca la formación del ladrillo crudo por poseer mayor capacidad de secado. Dicha situación podría generar los aspectos ambientales siguientes:

⁶³ En el mismo sentido, se han establecido reiteradas resoluciones de este Tribunal, como es el caso de la Resolución N° 144-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 18 de marzo de 2019.

⁶⁴ Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, que aprobó los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el Literal D) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA:

- a.1) **Daño real o concreto:** Detrimiento, pérdida, impacto negativo o perjuicio actual y probado, causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas
- a.2) **Daño potencial:** Contingencia, riesgo, peligro, proximidad o eventualidad de que ocurra cualquier tipo de detrimiento, pérdida, impacto negativo o perjuicio al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia de fenómenos, hechos o circunstancias con aptitud suficiente para provocarlos, que tienen su origen en el desarrollo de actividades humanas.

⁶⁵ CONESA, Vicente. CONESA, Luis. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. 4ª Edición. Ediciones Mundi-Prensa. Año 2010., pp. 46 - 47.

Valor paisajístico

El valor paisajístico de un subsistema del medio se refiere a sus valores perceptuales, incluyendo consideraciones de orden estético. Denota la expresión de los valores estéticos, plásticos y emocionales del medio natural. (...)

En la valoración de estos méritos suele considerarse el paisaje, como un conjunto procedente de la agregación de los caracteres físicos del medio físico, de los rasgos físicos del medio bióticos, además de la huella física de la transformación humana.

- 
- 
- i) **Generación de partículas (levantamiento de polvo)**, debido a la implementación del almacén de materia prima y la zona de secado natural, que proporcionan mayor generación de polvo por el manipuleo y el paso de camiones al transportar la materia prima y ladrillos crudos por las vías de acceso no asfaltadas.
 - ii) **Generación de residuos sólidos**, tales como pajilla y raíces los cuales vienen en la materia prima (tierra) los cuales son separados antes que ingrese al proceso de molienda.
 - iii) **Generación de ruido**, producido en las actividades de transporte (materia prima y ladrillos crudos), así como por el secador.

68. Asimismo, el hecho de que las ampliaciones realizadas y los efectos de las mismas no se encuentran previstos en el DAP aprobada para la planta industrial de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural impide que el administrado identifique los posibles impactos ambientales que estaría generando con dicha actividad, de manera que pueda adoptar medidas de prevención y mitigación que correspondan a su actividad, así como medidas de control como monitoreos ambientales, mediante el muestreo y análisis químico, físico y/o biológico de los contaminantes que pueda generar, verificando de manera permanente el cumplimiento de lo establecido en la normativa ambiental vigente.

- 
81. En ese sentido, corresponde desestimar el argumento planteado por el administrado en este extremo del recurso de apelación.
82. En consecuencia, se advierte que corresponde confirmar la resolución apelada en el extremo relativo a la responsabilidad administrativa de LP SAC por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

Respecto de la medida correctiva y el cálculo de la multa impuesta

83. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por LP SAC en contra de la Resolución Directoral apelada, cabe advertir que aquel no cuestionó los extremos referidos a la medida correctiva dictada ni al cálculo y monto de la sanción pecuniaria impuesta; por lo que, al haberse confirmado la responsabilidad administrativa del administrado y tras la revisión de los mismos —conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁶⁶—, corresponde confirmar dichos extremos de la resolución venida en grado.



De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley del SINEFA; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

⁶⁶

RITFA

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 066-2019-OEFA/DFAI del 22 de enero de 2019, en el extremo que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por **LADRILLOS PERUANOS S.A.C.**, contra la Resolución N° 2814-2018-OEFA/DFAI de 26 de noviembre de 2018, que confirmó la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1, varió la medida correctiva conforme a lo descrito en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución; y modificó la sanción e impuso una multa ascendente a dos con 71/100 (2.71) 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 dos con 71/100 (2.71) Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado por el administrado 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 presente Resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO.- Notificar la presente Resolución a **LADRILLOS PERUANOS S.A.C.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.


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


.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
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**

.....
MARY ROJAS CUESTA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
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° 346-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 30 páginas.