



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

RESOLUCIÓN N° 406-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2739-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MORO S.R.L.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0793-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se CONFIRMA la Resolución Directoral N° 793-2019-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de MORO S.R.L. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y estableció una multa ascendente a setenta y cinco con 60/100 (75.60) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

Se DISPONE que el monto de la multa impuesta, ascendente a setenta y cinco con 60/100 (75.60) 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 presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

Lima, 04 de setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. MORO S.R.L.¹ (en adelante, **Moro**) es titular de la unidad fiscalizable Planta Lurigancho – Chosica, ubicada en Av. Principal s/n Carapongo, Urb. Portillo, distrito de Lurigancho - Chosica, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Lurigancho - Chosica**).
2. El 6 de junio de 2018, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión especial en la Planta Lurigancho - Chosica (en adelante, **Supervisión Especial 2018**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 6 de junio de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20140476545.

2018 (en adelante, **Acta de Supervisión**)², y en el Informe de Supervisión N° 379-2018-OEFA/DSAP-CIND del 6 de agosto de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.

3. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (**SFAP**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 830-2018-OEFA/DFAI/SFAP de 28 de setiembre de 2018⁴, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Moro.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Moro⁵, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 0799-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 30 de noviembre de 2018, (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁶.
5. De forma posterior, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción⁷, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 0793-2019-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2019⁸, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Moro, por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
Moro no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Lurigancho - Chosica, durante la Supervisión Especial 2018.	Numeral 20.1 del artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD ⁹ (Reglamento de Supervisión del OEFA).	Literal c) del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹⁰ . (RCD 042-2013-OEFA/CD)

² Documento contenido en disco compacto que obra a folio 6 del Expediente.

³ Folios 2 al 5.

⁴ Folios 7 al 9. Notificada el 10 de octubre de 2018 (Folio 10).

⁵ Folios 12 al 70. Escritos N° 089427 y 091572 presentados los días 31 de octubre y 9 de noviembre de 2018, respectivamente.

⁶ Folios 75 al 83. Notificado el 12 de diciembre de 2018, mediante Carta N° 3968-2018-OEFA/DFAI. (Folio 84).

⁷ Folios 87 al 131. Escrito N° 001307, presentado el 7 de enero de 2019.

⁸ Folios 136 al 146. Notificada el 5 de junio de 2019 (Folio 147).

⁹ **Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017, y derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Resolución N° 006-2019-OEFA-CD, publicada el 17 febrero 2019.

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.

¹⁰ **RCD N° 042-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
		Numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD ¹¹ .

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 830-2018-OEFA/DFAI/SFAP.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

6. Asimismo, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Moro no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Lurigancho - Chosica, durante la Supervisión Especial 2018.	Acreditar la capacitación y/o comunicación a todo el personal que labora en la Planta Lurigancho – Chosica (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 la DFAI, 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.

Fuente: Resolución Directoral N° 0793-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

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.

¹¹ Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD.

INFRACCIÓN BASE	NORMATIVA REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA 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.	Numeral 20.1 del Artículo 20° del Reglamento de Supervisión Directa	Grave	De 2 a 200 UIT

7. Finalmente, la DFAI resolvió sancionar a Moro con una multa ascendente a setenta y cinco con 60/100 (75.60) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
8. Posteriormente, mediante Escrito N° 062176 presentado el 26 de junio de 2019¹², complementado con el Escrito N° 073087 del 24 de julio de 2019¹³, Moro interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 0793-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- a) Que al momento de la Supervisión Especial 2018, en las instalaciones de la Planta Lurigancho – Chosica, no había personal de la empresa que pudiera permitir el ingreso de los supervisores del OEFA. Preciso que, si bien el Jefe de Planta se comunicó telefónicamente con los vigilantes del local y con los supervisores del OEFA, éste no tenía la facultad de ordenar que permitan su ingreso, por cuanto los vigilantes pertenecen a la empresa administradora que les alquila las instalaciones, conforme se acredita con la declaración jurada del representante de la empresa arrendadora.
 - b) Asimismo, Moro resaltó que el hecho de no permitir el ingreso a las instalaciones se debe a que la Planta se encontraba inoperativa y que no se contaba con la presencia física del personal encargado de permitir el ingreso a las instalaciones; por tanto, la infracción solo podría configurarse cuando habiendo personal en la Planta Lurigancho – Chosica, éste se negara a permitir el ingreso, situación que no se ha producido. Agrega, que la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable; no obstante, en el presente caso, esta conducta no es imputable a su representada.
 - c) La Planta Lurigancho – Chosica, ubicada en la urbanización El Portillo de Carapongo N° 500, distrito de Lurigancho – Chosica, se encontraba inoperativa, en razón a estar siendo trasladada a la nueva sede conforme se acredita con fotografías, correos electrónicos, listas de asistencia, contrato de alquiler y licencia de funcionamiento, entre otros.
 - d) Que, por las características particulares de este caso, se debió brindar un plazo razonable para llevar a cabo la diligencia, el cual puede variar entre una (1) hora o más, atendiendo a razones de lejanía, entre otras. En este punto, considera que, al no estar establecido qué se entiende por plazo razonable, se genera una disposición administrativa confusa, la cual constituye un eximente o atenuante de responsabilidad.
 - e) Sobre la medida correctiva, indica que, en la nueva Planta, ubicada en Lot. Rutica Cajamarquilla, 2° etapa, Lt 25, Lurigancho, el 13 de junio de 2019, se ha cursado un memorándum al personal, señalando las acciones a ejecutar cuando se presente un ente fiscalizador como el OEFA; asimismo, se

¹² Folios 148 al 208.

¹³ Folios 210 al 247.

realizaron acciones de capacitación al personal, y, desde el 15 de julio de 2019, se colocó un cartel informativo en la entrada de la Planta referido a facilitar la labor de fiscalización del OEFA.

II. COMPETENCIA

9. 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**)¹⁴, se crea el OEFA.
10. 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° 30011¹⁵ (**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.
11. 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 OEFA¹⁶.

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

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

¹⁵ **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: (...)

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.

¹⁶ **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

12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁷ 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 la Resolución de Consejo Directivo N° 031-2015-OEFA/CD se estableció que el OEFA, a partir del 7 de agosto de 2015, asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 26: "2695 Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso".
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA¹⁸ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁹, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

- ¹⁷ **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.

- ¹⁸ **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.

- ¹⁹ **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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)²⁰.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²¹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. 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.
17. 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 ambiente²².
18. 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 fundamental²³ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²¹ **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 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.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²³ **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.

vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁴; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.

19. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁶: (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 armónica²⁷; 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 referida²⁸.
20. 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.

²⁴ 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».

²⁵ 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

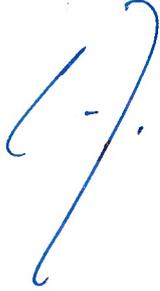
²⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

- 
21. 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 inciertos²⁹.
22. 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

- 
23. 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 Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)³⁰, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Moro por no permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Lurigancho - Chosica, durante la Supervisión Especial 2018.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- 
25. 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁰ 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.

26. Sobre el particular, en el artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA³¹, 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 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.
(Subrayado agregado)

27. 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.

28. 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 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.

29. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que conforme al artículo 15° de la Ley del SINEFA³², 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.

30. 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 directamente si en tales locales se cumplen con las exigencias legales que regulan el desarrollo de las actividades sujetas a control o fiscalización administrativa³³.

Con relación a lo detectado durante la Supervisión Especial 2018

31. En el presente caso, de la revisión del Acápito 10 del Acta de Supervisión sobre Verificación de Obligaciones, se tiene que la DS constató lo siguiente:

Extracto del Acta de Supervisión:

10.- Verificación de obligaciones y medios probatorios.

Información del cumplimiento o incumplimiento: (...)

b) Información del cumplimiento o incumplimiento:

El representante del administrado no permitió el ingreso del equipo supervisor a las instalaciones de la Planta Industrial de Moro S.R.L, obstaculizando las funciones de supervisión del OEFA.

Cabe indicar que el personal del OEFA se hizo presente en las instalaciones de la planta industrial, siendo recibidos por el personal de vigilancia de la Cantera (según manifiesta el vigilante), al cual se le solicita, se comunique con el representante, encargado o feje de Moro S.R.L, haciendo entrega del número telefónico del representante del administrado. El equipo supervisor se comunica por vía telefónica con el Sr. Michael Sulca Sosa (Jefe de Planta de Moro S.R.L), al cual se le indico el motivo y alcance de la supervisión de carácter especial, ante lo cual, el representante del administrado manifiesta que no hay personal de la planta en las instalaciones de la cantera y solicita la reprogramación de la supervisión, ante lo cual el personal del OEFA comunica que las supervisiones son inopinadas y se solicita se autorice al personal de vigilancia para permitir el ingreso a la Planta

³² **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.

³³ 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.

Industrial. Al respecto, el representante del administrado, manifiesta que no puede permitir el ingreso del personal de OEFA.
(Subrayado agregado)

32. 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 Lurigancho - Chosica, tal como se muestra a continuación:

Fotografías de la Supervisión



Vista de la comunicación del personal supervisor del OEFA con el personal de seguridad del predio, el cual se negó a recibir el acta de supervisión a la empresa MORO S.R.L.

Vista del momento de entrega del acta bajo puerta, por parte del personal supervisor del OEFA; y dejando bajo conocimiento del vigilante del predio.

33. El referido hallazgo, por otro lado, fue analizado en el Informe de Supervisión, consignándose lo señalado a continuación:

Extracto del Informe de Supervisión:

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Hecho detectado en la supervisión	Norma que establece la obligación	Subsanación	Resultado	Tipo de Medida Administrativa
El administrado no permitió el ingreso del equipo supervisor a las instalaciones de la Planta Industrial de Moro S.R.L, obstaculizando las	Numeral 20.1 del artículo 20 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD.	No	PAS	Medida Correctiva

Funciones de supervisión OEFA.	de del				
--------------------------------	--------	--	--	--	--

34. Basada en dichos medios probatorios, la DS concluyó que Moro no habría cumplido con la observancia del Reglamento de Supervisión del OEFA, pues no habría permitido el ingreso del personal supervisor del OEFA a sus instalaciones.
35. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Moro, en tanto quedó acreditada la conducta infractora referida a negar el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones de la Planta Lurigancho - Chosica para realizar las acciones de fiscalización correspondientes.

Respecto a los argumentos formulados por Moro

36. En su recurso de apelación, Moro cuestionó la determinación de responsabilidad sobre los hechos materia de infracción, alegando que, al momento de la Supervisión Especial 2018, no había personal de la empresa que pudiera permitir el ingreso de los supervisores del OEFA. Preciso que, si bien el Jefe de Planta se comunicó telefónicamente con los vigilantes del local y con los supervisores del OEFA, éste no tenía la facultad de ordenar que permitan su ingreso, por cuanto los vigilantes pertenecen a la empresa administradora que les alquila las instalaciones, conforme se acredita con la declaración jurada del representante de la empresa arrendadora.
37. Al respecto, en virtud del principio de causalidad, previsto en el numeral 8 del artículo 248° del TUO de la LPAG³⁴, la responsabilidad debe recaer sobre quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción administrativa. Por tanto, en principio, la asunción de la responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la Ley y no ser sancionado por hechos cometidos por otros.
38. Acerca del principio de causalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente³⁵:

La norma exige el principio de personalidad de las infracciones entendido como, que la asunción de responsabilidad debe corresponder a quien incurrió en la conducta prohibida por la ley, y, por tanto, no podrá ser sancionado por hechos cometidos por otros (...) Por ello, en principio, la Administración no puede hacer responsable a una persona por un hecho ajeno, sino solo por los propios.
 Conforme a este principio resultará condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de

³⁴ 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: (...)
8. Causalidad. - La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

³⁵ MORÓN, J. (2014) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 782.

causa adecuada a efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable. Hacer responsable y sancionable a un administrado es algo más que simplemente hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley, sin ninguna valoración adicional.

Además, es necesario que la conducta humana sea idónea y tenga la aptitud suficiente para producir la lesión y no tratarse simplemente de los casos de fuerza mayor, hecho de tercero o la propia conducta del administrado. No puede sancionarse a quien no realiza la conducta sancionable (...)

39. De ello se deduce, por tanto, que la exigencia de la causalidad en la actuación administrativa implica que la responsabilidad administrativa debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción. Siendo ello así, a efectos de determinar la correcta aplicación del citado principio en el procedimiento administrativo sancionador, se considera oportuno verificar los siguientes aspectos:

- a) La ocurrencia de los hechos imputados; y
- b) La ejecución de los hechos por parte del administrado.

40. En tal sentido, esta Sala considera pertinente señalar que la observancia del principio de causalidad, acarrea el hecho de que no podrá determinarse la responsabilidad de una persona por un hecho ajeno, sino únicamente por el devenir de los actos propios; lo cual implicará, en todo caso, la existencia de una relación causa-efecto, a menos que se quiebre ese nexo causal.

41. De igual manera, se ha de precisar que los procedimientos administrativos sancionadores tienen por finalidad determinar la ocurrencia de los hechos imputados a los administrados a título de infracción, de modo tal que –acreditada su comisión– se impongan las sanciones legalmente establecidas; en ese sentido, la tramitación de los mismos debe, en principio, seguirse única y exclusivamente contra aquel que incurrió en la comisión del ilícito administrativo sancionable.

42. Ahora bien, a efectos de determinar la correcta aplicación del principio de causalidad en el presente procedimiento, corresponde verificar la relación causal entre los hechos materia de infracción y la recurrente.

43. Conforme se ha indicado, en el acápite 10 del Acta de Supervisión, sobre la verificación de obligaciones y medios probatorios, se consignó que el representante del administrado no permitió el ingreso del equipo supervisor a las instalaciones de la Planta Lurigancho – Chosica de Moro, obstaculizando las funciones de supervisión del OEFA.

44. Al respecto, Moro indica que, al momento de la Supervisión Especial 2018, no había personal de la empresa que pudiera permitir el ingreso de los supervisores del OEFA, y que, si bien el Jefe de Planta se comunicó telefónicamente con los vigilantes del local, éste no tenía la facultad de ordenar que permitan su ingreso, por cuanto los vigilantes (que no permitieron el ingreso) pertenecen a la empresa administradora que les alquila las instalaciones. Agregó, que la responsabilidad

debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable; y que, en el presente caso, esta conducta no es imputable a su representada.

45. Como se observa, el argumento del administrado se enfocaría a cuestionar si su conducta configura la infracción de no permitir el ingreso, alegando, en el fondo, la ruptura del nexo causal por responsabilidad de un tercero.
46. Sobre el quiebre del nexo causal, el artículo 257° del TUO de la LPAG, señala que constituyen condiciones eximentes de responsabilidad por infracciones las siguientes:

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...)

(Subrayado agregado)

47. De igual manera, el artículo 1972° del Código Civil³⁶, de aplicación supletoria al presente procedimiento administrativo, establece como causales que eximen de responsabilidad aquellos daños que son consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, **hecho determinante de tercero** o de la imprudencia de quien padece el daño. Asimismo, el artículo 1315° del citado cuerpo normativo define al caso fortuito o fuerza mayor como la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

48. El hecho determinante de tercero, para De Trazegnies, debe de contar con las características de extraordinario, imprevisible e irresistible, como el caso fortuito, a fin de que se le pueda exonerar de responsabilidad al presunto causante de un hecho:

³⁶

Código Civil

Artículo 1972.- En los casos del artículo 1970, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño.

Características esenciales del hecho determinante de tercero. En la medida de que el hecho determinante de tercero es una vis maior para el presunto causante, ese hecho tiene que revestir características similares a las que hemos mencionado con relación al caso fortuito: ese hecho debe imponerse sobre el presunto causante con una fuerza que aniquile su propia capacidad de acción.

El carácter **extraordinario** del hecho está constituido por tratarse de una causa extraña al sujeto que pretende liberarse con esta defensa (...)

Por otra parte, ese hecho de tercero, para que tenga un efecto exoneratorio, tiene que revestir también las características de **imprevisibilidad e irresistibilidad**. (...)

En efecto, hemos dicho que el **hecho de tercero tiene que formar parte de riesgos atípicos** de la actividad, para tener mérito exoneratorio³⁷
(Énfasis agregado).

49. En ese sentido, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él³⁸.
50. En el presente caso, de la revisión de los obrantes, se tiene que Administradora de Maquinaria y Construcción S.A.C. (en adelante, **ADMACON**) mantiene una relación contractual con Moro, en razón al contrato de arrendamiento³⁹ del terreno donde se encuentra situada la Planta Lurigancho - Chosica.
51. Asimismo, obra la Declaración Jurada⁴⁰ del representante legal de ADMACON⁴¹ manifestando que el acceso a las instalaciones de la Planta Lurigancho - Chosica se lleva a cabo a través de su personal, y que, el día 6 de junio de 2018, los vigilantes no permitieron el ingreso de los supervisores del OEFA, ante la ausencia de personal de la empresa Moro.
52. Sobre el particular, cabe precisar que la sola suscripción de un contrato entre privados no determina que los términos del mismo, surtan efectos de cara al

³⁷ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La Responsabilidad Extracontractual Vol. IV, Tomo II. Para Leer El Código Civil, Séptima Edición. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, pp 359-361.

Consulta: 18 de febrero de 2018

<http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/74>

Para De Trazegnies lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño; notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera, o no podría prever el acontecimiento y resistir a él.

³⁸ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 339 – 341.

³⁹ Folios 41 al 47.

⁴⁰ Folio 99.

⁴¹ <https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>
Fecha de la consulta: 21 de agosto de 2019.

supervisor y fiscalizador ambiental, toda vez que dicho contrato, al tener una naturaleza privada, solo vincula a las partes que lo suscriben⁴².

53. En tal sentido, de lo actuado en el procedimiento se observa que, más allá del contrato privado celebrado por Moro con ADMACON, y la relación laboral de los vigilantes encargados de permitir a las instalaciones de la Planta Lurigancho – Chosica, Moro sigue siendo titular de la actividad industrial realizada en dicho establecimiento; razón por la cual, Moro es responsable del cumplimiento de sus obligaciones ambientales.
54. Cabe resaltar que la posibilidad de una actividad de supervisión por parte de la autoridad administrativa, nace de una obligación legal, prevista en el Reglamento de Supervisión del OEFA y en la RCD 042-2013-OEFA/CD, por lo que la recurrente debió adoptar las medidas del caso, necesarias y suficientes, para facilitar el ingreso de los supervisores del OEFA a sus instalaciones, sin mediar dilación alguna.
55. En este orden de ideas, se puede concluir que las razones alegadas por el administrado no justifican que, durante la acción de supervisión, no se facilitara el ingreso a los supervisores a la Planta Lurigancho - Chosica.
56. De lo expuesto, se advierte que, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
57. Por lo tanto, en la medida que la responsabilidad de Moro ha sido acreditada por parte de la DFAI y el administrado no ha logrado acreditar la ruptura del nexo causal, corresponde desestimar sus argumentos, en este extremo.
58. De otro lado, Moro resaltó que el hecho de no permitir el ingreso a las instalaciones, se debe a que no se contaba con la presencia física del personal encargado de permitir el ingreso a las instalaciones; por tanto, la infracción solo podría configurarse cuando habiendo personal en la Planta Lurigancho – Chosica, éste se negara a permitir el ingreso, situación que no se ha producido.
59. En este punto, resulta importante destacar que según lo dispuesto en el artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA⁴³, el administrado está

⁴² Código Civil aprobado con Decreto Legislativo N° 295, publicado en el diario oficial *El Peruano* del 25 de julio de 1984, y modificatorias
Artículo 1363°.- Efectos del contrato
Los contratos sólo producen efectos entre las partes que los otorgan y sus herederos, salvo en cuanto a éstos si se trata de derechos y obligaciones no transmisibles.

⁴³ **Reglamento de Supervisión del OEFA.**
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 (...).

obligado a brindar al supervisor todas las facilidades para el ingreso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna para su inicio. Sin embargo, también se precisa que cuando no se encuentre un representante del administrado, el personal encargado deberá facilitar el acceso en un plazo razonable; siendo que, en cualquier situación, el supervisor debe cumplir los requisitos de seguridad y salud en el trabajo.

60. Como se advierte, de acuerdo a lo verificado en la acción de supervisión, existía un vigilante que permitía el acceso a las instalaciones de la Planta Lurigancho - Chosica. No obstante, la restricción de ingreso se debió a una falta de coordinación con la empresa que le alquila el local, y a su vez presta el servicio de vigilancia, situación que se encuentra en la esfera de dominio privado de la recurrente.
61. Asimismo, Moro alegó que la Planta Lurigancho – Chosica, ubicada en la urbanización El Portillo de Carapongo N° 500, distrito de Lurigancho – Chosica, se encontraba inoperativa, en razón a estar siendo trasladada a la nueva sede conforme se acredita con fotografías, correos electrónicos, listas de asistencia, contrato de alquiler y licencia de funcionamiento, entre otros.
62. Al respecto, se debe señalar que el numeral 1.7 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG consagra el principio de presunción de veracidad, el cual establece que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en el marco de un procedimiento administrativo responden a la verdad de los hechos que ellos afirman, salvo prueba en contrario.
63. En ese contexto, el Tribunal Constitucional ha señalado que los administrados pueden presentar las pruebas relacionadas con los hechos que configuran su pretensión o su defensa, siendo que la omisión injustificada de la valoración de una prueba aportada por las partes comporta una vulneración al derecho fundamental a la prueba y, por ende, al debido proceso. Por tanto, los medios probatorios presentados por parte de los administrados (destinados a contradecir los hechos imputados por la administración) deben ser analizados y valorados con la motivación debida, es decir, con criterios objetivos y razonables.
64. Asimismo, en virtud de lo establecido en el principio de verdad material, recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, le corresponde a la autoridad competente verificar los hechos que motivaron sus decisiones utilizando todos los medios probatorios necesarios autorizados por la norma, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho. Ello resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud, consagrado en el numeral 9 del artículo 248 del citado TUO, como principio que regula el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.

(El sombreado es agregado).

65. No obstante, es preciso tener en cuenta que se está al interior de un procedimiento administrativo sancionador, desarrollado en el marco de la potestad sancionadora del Estado, en la cual la Administración Pública es dotada de mecanismos que garanticen el cumplimiento de obligaciones previstas en el ordenamiento jurídico administrativo y sancione su incumplimiento. Ello, en atención que la actividad sancionadora tiene como objetivo ejercer la pretensión sancionadora a través de un procedimiento especial que concluye con la imposición de una sanción, el cual se rige por principios especiales. Los cuales producen una adecuación de los principios generales que rigen el procedimiento administrativo.
66. Así, por ejemplo, al formularse la imputación de una infracción administrativa, la carga de la prueba corresponde al administrado imputado, pues previamente a tal imputación, la administración ha desarrollado actividades destinadas a la verificación de una conducta infractora, que desvirtúa de esta manera la referida presunción de licitud.
67. En el caso materia de análisis, la autoridad instructora determinó a quién le correspondía la responsabilidad de permitir el ingreso a las instalaciones de los supervisores del OEFA, desvirtuando el principio de licitud del que gozan las actividades de los administrados; por lo que, para desvirtuar los cargos imputados, la carga de la prueba corresponde al administrado.
68. En este orden de ideas, esta Sala procederá a analizar si los medios probatorios ofrecidos por la recurrente, acreditan fehacientemente que la Planta Luriganchu - Chosica se encontrara inoperativa y que, en razón a ello, no hubiera personal de Moro en el inmueble.
69. Con el fin de acreditar que la Planta Luriganchu - Chosica estaba siendo materia de traslado, en su recurso de apelación, la recurrente presentó las siguientes fotografías:

Imagen N° 1

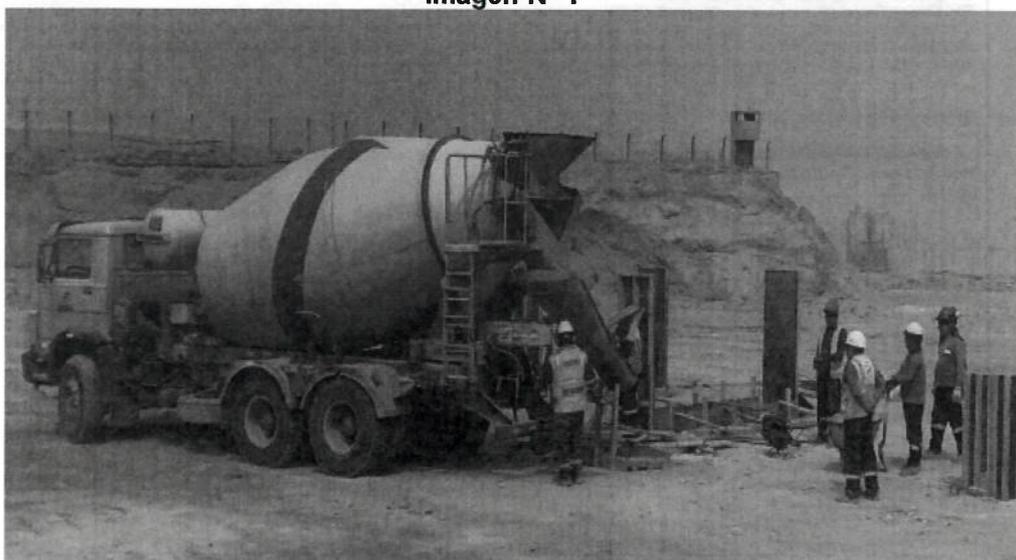
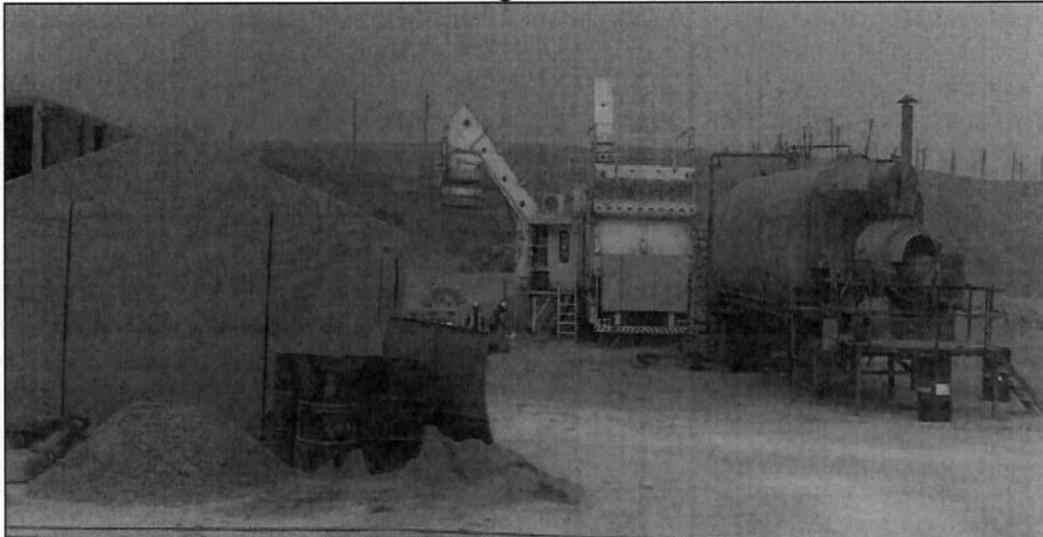


Imagen N° 2



70. De las imágenes proporcionadas por la recurrente, se observan maquinarias y trabajadores en un terreno afirmado; no obstante, no es posible determinar a qué fecha y lugar corresponden, puesto que no se encuentran fechadas ni georreferenciadas, por lo que no resultan apropiadas para acreditar que la Planta Lurigancho - Chosica se encontraba inoperativa al momento de la Supervisión Especial 2018.
71. Asimismo, la recurrente presenta los siguientes correos electrónicos:

Imagen N° 3

----- Forwarded message -----
De: Ridel Montoya <equipos@moro.com.pe>
Date: lun., 4 jun. 2018 a las 11:28
Subject: Re: Traslado de Planta Terex
To: Oscar Peve <o.peve.moro@gmail.com>
Cc: Javier Manuel Ludeña Rojas <javierludena@moro.com.pe>, Christian Jiménez Calvo <cjimenez@moro.com.pe>, Almacén Central MORO SRL <almacencentral@moro.com.pe>, Jefe PAV <jefe.planta.moro@gmail.com>, Patricia Tapia <presupuestos@moro.com.pe>, Roque <logistica@moro.com.pe>

Señores, buenos días

La presente sirva para enviar la programación de los trabajos en la Planta Terex. La programación continúa según lo indicado por el Ing. Oscar salvo con la única modificación en la fecha de traslado de los equipos de la PAV - Carapongo.

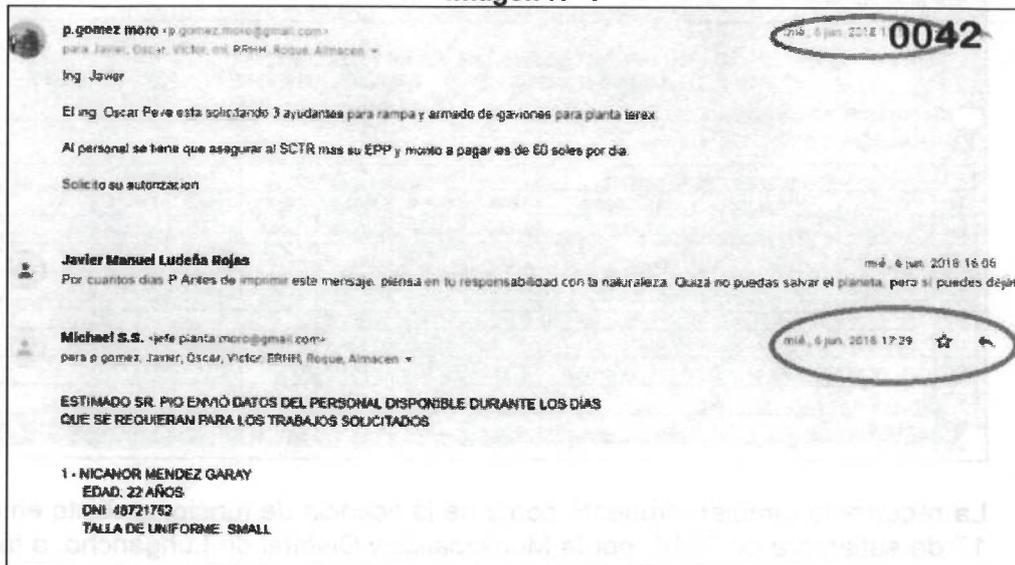
- **04.06.2018** Traslado de la Planta de Asfalto Terex del local de PMMCC a Cajamarquilla, el traslado se realizará por la noche, la planta debe estar en Cajamarquilla a primera hora del día 05.06.2018. *Para lo cual se necesita el apoyo de dos personas para la instalación de la planta, desmontaje de patas.*
- **05.06.2018** Traslado de furgón y tanque Terex desde Carapongo a Cajamarquilla.
- **06.06.2018** Descargar de piezas de la planta que contiene el furgón. *Se requiere el apoyo de cuatro personal (nos podrían apoyar los señores de planta)*

Es todo en cuanto debo indicar sobre los traslados de la planta y componentes.

Saludos

Ridel Montoya Torrejón
Coord. de Mantenimiento y Logística | MORO
ENTEL: (+51 1) 943 285 067
Central: (+51 1) 266 0160 / (+51 1) 471 8460 / (+51 1) 528 1758
Oficina Principal: Av. Mariátegui N° 446, Urb. Fundo Oyague, Jesús María | Lima, Perú

Imagen N° 4



72. De las imágenes 3 y 4, se aprecian correos electrónicos de fechas 4 al 6 de junio de 2018, referidos a coordinaciones sobre el traslado de equipos y maquinarias desde la Planta Victoria hasta Cajamarquilla, de los cuales no se advierte ninguna afirmación respecto a la inoperatividad o cese de actividades en la Planta Lurigancho - Chosica, tampoco se menciona la falta de personal en la referida Planta.

73. De otro lado, conforme se aprecia en la Imagen 5, el registro de control de asistencia de personal presentado por la recurrente, es un documento de manejo interno del centro de trabajo Cajamarquilla, el cual no acredita que la Planta Lurigancho - Chosica, se encuentre inoperativa.

Imagen N° 5

MORO S.A.S. **0047**

REGISTRO DE CONTROL DE ASISTENCIA DEL TRABAJADOR N° 001366

CENTRO DE TRABAJO: *P.A.U. / CAJAMARQUILLA*

FECHA: *04-06-2018 LUNES*

DATOS DEL TRABAJADOR			INGRESO		SALIDA		REFRIGERIO		OBSERVACION
N°	N°DNI	NOMBRE Y APELLIDOS	HORA	FIRMA	HORA	FIRMA	HORA	FIRMA	
01	07028310	TEODORO MUEÑA A	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
02	0528282	MAURO VALCUCINERO	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
03	41920319	LEOPOLDO ESCOBAR CATALINA	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
04	40124149	ANDRÉS SÁNCHEZ SOTO	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
05	31501370	ALEX SANCHEZ H	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
06	42972488	MICHAEL SACCA SOSA	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
07	65315812	MARCO JUAN GUERRA	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
08	3844963	OSCAR COLI CANTERO	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
09	42031244	SANTIAGO TORO TANAYAN	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
10	00156690	ARACELIO SOTO SANCHEZ	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	

VISADO POR _____

RECIBIDO MORO S.A.S.
03 JUL 2018
NELSONS PLANCHAS

MORO S.R.L.

REGISTRO DE CONTROL DE ASISTENCIA DEL TRABAJADOR N° 001367

ENTRO DE TRABAJO: P.A.V. Y CAJAMARQUILLA

FECHA: MARTES 5-6-18

DATOS DEL TRABAJADOR			INGRESO		SALIDA		REFRIGERIO		OBSERVACION
N°	N°DNI	NOMBRE Y APELLIDOS	HORA	FIRMA	HORA	FIRMA	HORA	FIRMA	
01	41420719	Leopoldo Augusto Cotaina	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
02	40174449	Pablo Sándor Soto	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
03	71501376	Alex Socoqueta H.	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
04	43992485	MICHAEL SUCA SUCA	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
05	07088760	TEODORO MUCHA A.	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
06	04335812	Mario Vela Guerrero	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
07	00048863	Josefina Cruz Cruz	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	
08	72032447	David Luis Cortez Parra	7:30	[Firma]	17:00	[Firma]	12:00	[Firma]	

74. La recurrente también presentó copia de la licencia de funcionamiento emitida el 17 de setiembre de 2018, por la Municipalidad Distrital de Lurigancho, a favor de la recurrente; sin embargo, este documento no acredita que, a la fecha de la Supervisión Especial 2018, la Planta Lurigancho - Chosica no realizaba actividad industrial.

Imagen N° 6

MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE LURIGANCHO
GERENCIA DE RENTAS
LICENCIA TEMPORAL

conforme a lo establecido en el último párrafo del artículo 11° de la Ley N° 28976, Ley Marco de Licencia de Funcionamiento

Expediente N°	6748-2018 (17.09.2018)	Resolución N°	00001659
Fecha de Emisión	17.09.2018	Certificado N°	002672
		Tiempo de Vigencia	17.09.2019

Otorgado a	MORO S.R.L.		
Para el giro de	FABRICA DE MEZCLAS PREPARADAS (ASFALTO)		
En la Dirección	Lot. Rustica Cajamarquilla 2da Etapa Lt. 125		
Horario de Atención	8:00am a 10:00pm		
En un Área	3,000.00 m ²	RUC N°	20140476545

GERENCIA DE RENTAS SUB GERENCIA DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

75. Luego de revisar los medios probatorios ofrecidos por la recurrente con el fin de acreditar que, a la fecha de la Supervisión Especial 2018, la Planta Lurigancho - Chosica se encontraba inoperativa, este Colegiado considera que dicha afirmación no se encuentra debidamente acreditada; máxime cuando los vigilantes

del predio debieron permitir el desarrollo de las labores del equipo supervisor del OEFA y, en todo caso, permitir acceder al local para verificar dicha circunstancia.

76. En este punto, resulta importante aclarar que, de acuerdo al numeral 9.4 del artículo 9° del Reglamento de Supervisión del OEFA, 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.
77. Por otra parte, Moro sostiene que, por las características particulares de este caso, se debió brindar un plazo razonable para llevar a cabo la diligencia, el cual puede variar entre una (1) hora o más, atendiendo a razones de lejanía, entre otras. En este punto, considera que, al no estar establecido qué se entiende por plazo razonable, se genera una disposición administrativa confusa, la cual constituye un eximente o atenuante de responsabilidad.
78. Sobre el particular, es importante resaltar que, de acuerdo al artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA, 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. Sin embargo, también se precisa que cuando no se encuentre un representante del administrado, se admite que el personal encargado facilite el acceso en un plazo razonable.
79. Al respecto, esta Sala considera que, del referido dispositivo, no puede interpretarse que se exija un plazo para el ingreso a las instalaciones de la unidad, salvo que las circunstancias del caso permitan advertir, razonablemente, que se requiere un plazo, como sucede, por ejemplo, cuando se necesita cumplir los requisitos de seguridad y salud en el trabajo. En ese sentido, cualquier pedido de espera para ingresar a una unidad fiscalizable o área de esta que no se enmarque dentro del artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA, constituye una obstaculización de las labores de supervisión⁴⁴.
80. En este punto, es importante resaltar que, de acuerdo a la información consignada en el Acta de Supervisión, el equipo supervisor del OEFA, esperó por casi dos horas para que se coordinara o autorizara el ingreso a las instalaciones; siendo además, que de lo actuado en el expediente, no se advierte que el Jefe de Planta, al comunicarse con el equipo supervisor de OEFA hubiese solicitado un plazo de espera, ni indicó que la Planta Lurigancho – Chosica se encontraba inoperativa, sino que solicitó una reprogramación de la diligencia; por lo que, contrario a lo afirmado por Moro, no existe circunstancia alguna, ni disposición administrativa confusa, que justifique un mayor plazo de espera.
81. Sobre la medida correctiva, indica que, en la nueva Planta, ubicada en Lot. Rutica Cajamarquilla, 2° etapa, Lt 25, Lurigancho, el 13 de junio de 2019, se ha cursado un memorándum al personal, señalando las acciones a ejecutar cuando se

⁴⁴ Similar criterio en la Resolución N° 331-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, del 04 de julio de 2019.

presente un ente fiscalizador como el OEFA; asimismo, se realizaron acciones de capacitación al personal y, desde el 15 de julio de 2019, se colocó un cartel informativo en la entrada de la Planta referido a facilitar la labor de fiscalización del OEFA.

82. En cuanto a la alegación de Moro 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 OEFA⁴⁵, aprobado 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, Moro deberá acreditar ante dicha instancia, el cumplimiento de la medida correctiva.
83. En atención a lo expuesto, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por Moro y confirmar la Resolución Directoral N° 0793-2019-OEFA/DFAI del 30 de mayo de 2019, en cuanto a la atribución de responsabilidad por la conducta infractora detallada en el Cuadro 1 de la presente resolución.

Sobre la sanción de multa.

84. En este punto, cabe señalar que el monto mínimo aplicable para una infracción de este tipo, es de 2 UIT a 200 UIT; ello conforme a lo señalado en el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aprobado por Resolución de Consejo directivo N° 042-2013-OEFA/CD.
85. Al respecto, de acuerdo a la información reportada por el administrado sobre sus ingresos brutos percibidos en el año 2017, es posible concluir que el monto de la multa calculada es un valor que no excede el 10% de los mismos. En tal sentido, la multa resulta no confiscatoria para el administrado.
86. En consecuencia, la multa por la conducta imputada ha sido impuesta respetando los principios y parámetros legalmente establecidos para su determinación; en ese sentido, al haberse confirmado la responsabilidad administrativa de Moro y tras la revisión de la multa impuesta, la cual se encuentra en el rango propuesto por la norma tipificadora—conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD —,

⁴⁵

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

- 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.

correspondería confirmar la Resolución Directoral N° 793-2019-OEFA/DFAI, en el extremo de la sanción de 75.60 UIT.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, 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, 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.

SE RESUELVE:

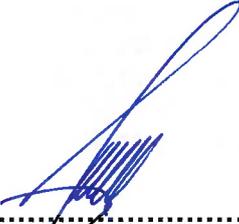
PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 793-2019-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de **MORO S.R.L.** por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, y estableció una multa ascendente a setenta y cinco con 60/100 (75.60) 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 setenta y cinco con 60/100 (75.60) 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 presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

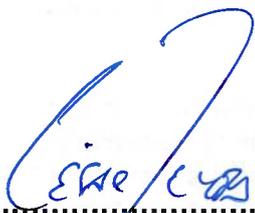
TERCERO. - DISPONER que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

CUARTO. - Notificar la presente Resolución a **MORO S.R.L.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

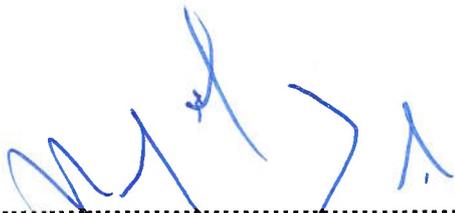
Regístrese y comuníquese.



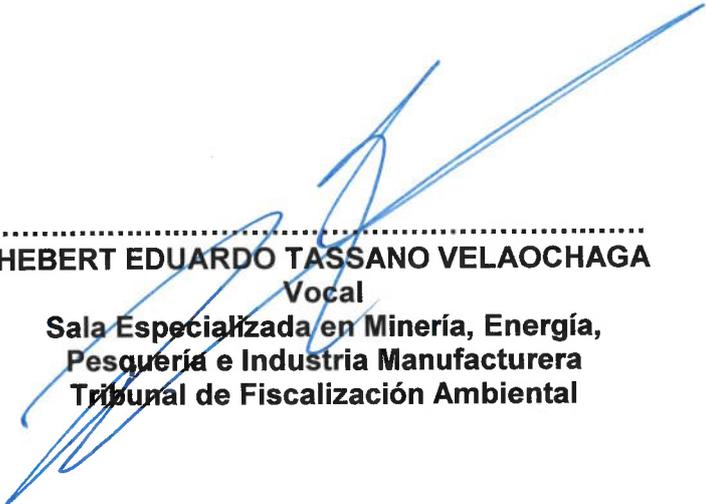
.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Presidenta
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAPOCHAGA

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° 406-2019-OEFA/TFA/SMEPIM, la cual tiene 27 páginas.