



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

RESOLUCIÓN N° 442-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 3063-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : YESERA BUENA VISTA E.I.R.L.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0998-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 0998-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de YESERA BUENA VISTA E.I.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 tres con 24/100 (3.24) 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, 30 de setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Yesera Buena Vista E.I.R.L.¹ (en adelante, **Yesera Buena Vista**) es titular de la unidad fiscalizable Planta Andrés Avelino Cáceres, ubicada en la Asociación César Mujica Cacho, Mz. D Lt. 3, distrito de Andrés Avelino Cáceres, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho (en adelante, **Planta Andrés Avelino Cáceres**).
2. El 15 de agosto de 2018², la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión especial en la Planta Andrés Avelino Cáceres (en adelante, **Supervisión Especial 2018**), cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 15 de agosto de 2018 (en adelante, **Acta de Supervisión**)³, y en el Informe de Supervisión N° 472-2018-OEFA/DSAP-CIND del 28 de setiembre de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁴.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20129192802.

² Según se detalla en el numeral 5 del acápite 10 del Acta de Supervisión (folio 8).

³ Folios del 6 al 10.

⁴ Folios del 1 al 4.

3. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (**SFAP**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 942-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 31 de diciembre de 2018⁵, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Yesera Buena Vista.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Yesera Buena Vista⁶, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 0131-2018-OEFA/DFAI-SFAP del 17 de abril de 2019 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁷.
5. De forma posterior, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción⁸, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 0998-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019⁹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Yesera Buena Vista, por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conductas infractoras	Normas Sustantivas	Normas tipificadoras
1	Yesera Buena Vista no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Andrés Avelino Cáceres, durante la Supervisión Especial 2018, efectuada el 15 de agosto de 2018.	Numeral 20.1 del artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD ¹⁰	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 ¹¹ (RCD 042-2013-OEFA/CD).

⁵ Folios del 12 al 14. Notificada el 17 de enero de 2019 (Folio 15).

⁶ Folios del 17 al 22..

⁷ Folios del 27 al 35. Notificado el 29 de mayo de 2019, mediante Carta N° 0923-2019-OEFA/DFAI (Folio 37).

⁸ Folios del 40 al 53.

⁹ Folios del 58 al 67. Notificada el 17 de julio 2019 (Folio 69).

¹⁰ **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.

¹¹ **RCD N° 042-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

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

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

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

N°	Conductas infractoras	Normas Sustantivas	Normas tipificadoras
		(Reglamento de Supervisión del OEFA).	Numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD ¹²

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 942-2018-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
Yesera Buena Vista no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Andrés Avelino Cáceres, durante la Supervisión Especial 2018, efectuada el 15 de agosto de 2018.	Acreditar la capacitación al personal que labora en la Planta Andrés Avelino Cáceres (personal administrativo, vigilancia u operario), que se debe permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la referida unidad fiscalizable, ello con la finalidad de garantizar la eficacia de 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.	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 sustentan. (ii) El informe técnico deberá ser suscrito por las gerencias respectivas.

Fuente: Resolución Directoral N° 0998-2019-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

7. En consecuencia, la DFAI resolvió sancionar a Yesera Buena Vista con una multa ascendente a tres con 24/100 (3.24) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

¹² 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

8. Posteriormente, mediante Escrito N° 078523 presentado el 12 de agosto de 2019¹³, Yesera Buena Vista interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 0998-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- (i) El inicio del presente PAS contraviene los principios de verdad material y primacía de la realidad, debido a que los hechos esbozados por la administración provienen de inferencias, conjeturas y especulaciones; ello en razón a la identificación de las personas que atendieron a los supervisores, toda vez que se ha asimilado que estos son trabajadores sin haberse acopiado suficientes medios probatorios que verifiquen la existencia del hecho imputado, sustentándose únicamente en el Informe de Supervisión.
- (ii) No se ha atendido debidamente los argumentos señalados por el suscrito representante, pese a que los mismos en concordancia con los hechos descritos en el Informe de Supervisión, demuestran que la realidad es otra, toda vez que ni el suscrito representante, el propietario o los trabajadores se encontraban en la Planta.
- (iii) Los trabajadores no solo se limitan a realizar trabajos en el interior de la Planta, sino que también se encargan de traer las materias primas; y que, precisamente desde días previos a la supervisión, el mismo día y días posteriores, los trabajadores se encontraban extrayendo piedras de la cantera fuera de la ciudad, motivo por el cual se hallaban ausentes. A efectos de acreditar lo mencionado, adjuntó la Factura N° 000345 del 15 de agosto de 2018.
- (iv) Respecto a la entrevista con el Sr. Cipriano Yauri Huamán, en otro distrito y lugar distante de la Planta, quien se dedica única y exclusivamente a la venta de yeso, se tiene que no pudo acompañar a los supervisores del OEFA a la Planta, debido a que, en su calidad de único responsable del local comercial, no podía abandonar dicho establecimiento, lo cual se acredita con la declaración jurada del mismo. Estando en el presente, ante un caso fortuito.
- (v) Que, la autoridad administrativa con el propósito de legitimar su decisión, ha acuñado hechos aislados sin ninguna corroboración objetiva, esto es, afirmando que las personas que atendieron a los supervisores del OEFA, serían personas con vínculo de subordinación, cuando en la praxis tal especulación es ajena a la realidad, quedando acreditado en las declaraciones juradas adjuntas.

II. COMPETENCIA

9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y

¹³ Folios del 78 al 88.

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.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁷ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión,

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 por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, 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.

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.

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.

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.

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

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 vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁴; y, (iii) como conjunto de

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.

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».

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.
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.

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.

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

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 PAS.

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 Yesera Buena Vista por no permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Andrés Avelino Cáceres, 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.
26. Sobre el particular, en el artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA³¹, aplicable al momento de la supervisión, se señala lo siguiente:

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.

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

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.

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

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.

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.

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 15 de agosto de 2018, el equipo supervisor se apersona a la Planta Andrés Avelino Cáceres del administrado YESERA BUENA VISTA E.I.R.L. y se toca el portón. (...), se identifica e indica que se ha constituido en la planta para realizar una supervisión de carácter especial, la cual es inopinada y solicitó se comunique con el representante encargado de la planta o personal encargado.

Cabe indicar que el personal de la empresa que se encontraba al interior de la planta, y con los que tuvo comunicación a través de la ventanilla ubicada en la parte central del portón metálico, se identificaron como Robert Gonzales Noriega y la señora Elisa (quien no indicó sus apellidos), y manifiestan estar de visita y cuidando el predio por encargo del dueño. Asimismo, manifiestan que el dueño se encuentra fuera de la ciudad y que ellos no tienen autorización para permitir el ingreso del personal supervisor del OEFA. (...).

Para obtener mayor información el equipo supervisor se dirigió al domicilio fiscal de la empresa YESERA BUENA VISTA E.I.R.L ubicada en Jr. Pizarro No. 134, Barrio La Glorieta, Ayacucho (...).

El personal del OEFA procede a indicarle que se apersonó a la planta ubicada en la Asociación César Mujica Mz. D lote 3, distrito de Andrés Avelino Cáceres (...) y le consulta por el dueño de la empresa para poder realizar la supervisión a la planta antes mencionada. Ante lo cual, el señor Ceriano indica que este se encuentra de viaje y no tiene como contactarlo, asimismo, manifiesta que él no puede acompañar a la supervisión dado que está encargado de la venta y no puede dejar el lugar. (...)

(...) (Subrayado agregado)

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.

32. Del mismo modo, dicho hallazgo fue sustentado en las siguientes fotografías, en las que se aprecia la visita de supervisión de los funcionarios del OEFA a la Planta Andrés Avelino Cáceres:

Fotografías de la Supervisión



Fotografía N° 1. Vista del frontis de la planta, que consta de un portón metálico de color verdoso y plateado y pared de adobe o quincha de 3 metros de altura, con el personal supervisor del OEFA tocando el portón a las 10:24 horas. Adicionalmente, se identifica un semi-techo de calamina en una parte más elevada. El acceso a la planta es de suelo afirmado (sin pavimentar).



Fotografía N° 3. Vista de la comunicación realizada con el personal al interior de la planta, la cual fue realizada a través del portón y por la ventanilla de esta (señalada con un círculo rojo). La comunicación se dio aproximadamente a las 10:43 horas.



Fotografía N° 10. Vista ampliada, tomada desde la ranura del portón de ingreso, donde se visualiza que al interior hay dos camiones y piedras acumuladas en el suelo. Asimismo, se identifica que el suelo al interior no está pavimentado y no cuenta con techo.



Fotografía N° 13. Vista tomada desde el techo del Hotel "Oro Verde", ubicada en la parte posterior de la planta, desde donde se divisa la presencia de leña, maderas y un camión.

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 YESERA BUENA VISTA E.I.R.L., obstaculizando las Funciones de supervisión del OEFA.	Numeral 20.1 del Decreto Supremo N° 005-2017-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión.	No	PAS	Medida Correctiva

34. Aunado a ello, los hechos descritos en el Acta de Supervisión quedaron grabados en el video³⁴ VID_20180815_103529.
35. Teniendo en cuenta lo anterior, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Yesera Buena Vista, por no permitir el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones de la Planta Andrés Avelino Cáceres para realizar las acciones de fiscalización correspondientes.

Respecto a los argumentos formulados por Yesera Buena Vista

36. En su recurso de apelación, Yesera Buena Vista alegó que el inicio del presente PAS contraviene los principios de verdad material y primacía de la realidad, debido a que los hechos esbozados por la administración provienen de inferencias, conjeturas y especulaciones; ello, en razón a la identificación de las personas que atendieron a los supervisores, toda vez que se ha asimilado que estos son trabajadores sin haberse acopiado suficientes medios probatorios que verifiquen la existencia del hecho imputado, sustentándose únicamente en el Informe de Supervisión.
37. En función de lo expuesto, y a efectos de dilucidar lo mencionado por el administrado, esta Sala considera pertinente verificar la suficiencia de los medios probatorios empleados por la Administración como sustento para el inicio del presente PAS, lo cual originó la consecuente declaración de responsabilidad administrativa de Yesera Buena Vista.

³⁴ Obtenidos a través del aplicativo de Información Aplicada para la Supervisión (INAPS) <https://publico.oefa.gob.pe/sisud/?err=ERR_SESSION> Consulta: 19 de setiembre de 2019.

38. Al respecto, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG³⁵ el principio de verdad material, el cual 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.
39. Conforme a lo antes mencionado, para establecer la responsabilidad administrativa de un administrado, se debe contar con todas las pruebas suficientes para determinar, de forma indubitable, la comisión de la infracción y la responsabilidad en el supuesto de hecho.
40. Por consiguiente, de acuerdo con la disposición antes citada, al resolver un caso concreto, la Administración debe adoptar los medios probatorios autorizados por ley, siendo que podrá ordenar, 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 (tipificada como infracción administrativa) por parte del administrado.
41. En el caso concreto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 0998-2019-OEFA/DFAI, se advierte que la DFAI sustentó su pronunciamiento tomando como base el Acta de Supervisión, así como también las fotografías y el video obtenido en el momento de la Supervisión Especial 2018, conforme fue señalado en los considerandos del 32 al 34 de la presente resolución, para determinar la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
42. Sobre el particular, debe considerarse que, en el artículo 177° del TUO de la LPAG, se establece que los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios³⁶.

35

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. **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 tripartitos 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.

36

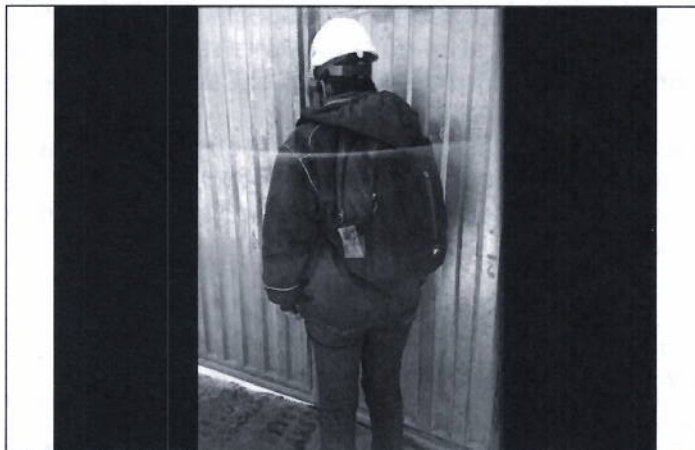
TUO de la LPAG

Artículo 177.- Medios de prueba

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

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.

43. Con relación a lo anterior, Morón Urbina ha señalado que, en la vía administrativa, son admisibles cuantos medios de prueba puedan dar evidencia útil de los hechos a probar. El citado autor reconoce que ello incluye declaraciones de los administrados, medios de soporte físico de imágenes, el sonido o informáticos, las pruebas indiciarias (presunciones de hecho: inferencias lógicas y concluyentes a partir de los hechos acreditados), entre otras³⁷.
44. Conforme a ello, de las tomas fotográficas que obran en el considerando 32 de la presente resolución, se puede observar que: (i) se produjo la visita de funcionarios de OEFA a la Planta Andrés Avelino Cáceres, el 15 de agosto de 2018; (ii) las personas encargadas dentro de la Planta Andrés Avelino Cáceres atendieron a los funcionarios del OEFA a través de una ventanilla, sin permitir el ingreso a la misma; y, (iii) vistas de interior de la Planta Andrés Avelino Cáceres, donde se aprecia materiales acumulados y camiones.
45. Asimismo, de la revisión del video VID_20180815_103529 se advierte lo siguiente:
- (i) Los supervisores de OEFA solicitaron el ingreso a la Planta Andrés Avelino Cáceres para realizar acciones de supervisión. Asimismo, pusieron en conocimiento al personal que se encontraba dentro que, al no permitirles el ingreso a la Planta Andrés Avelino Cáceres, se consideraría una obstaculización de las acciones de supervisión:



Captura del video 1: Se observa un supervisor del OEFA explicando al personal dentro de la Planta, que se ha programado una supervisión en la Planta y, que no permitirles el ingreso se consideraría una obstaculización, que en un momento puede llegar a abrir un procedimiento administrativo, y talves una multa. Asimismo, los supervisores solicitan comunicarse con el dueño. Hecho grabado del 00:00 hasta los 02:56 segundos del video.

3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares.

³⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 14a ed. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2019. p. 29.

- 1
- (ii) De la comunicación de una de las personas dentro del predio a través de la ventanilla del portón, se obtuvo que estas no podrían permitir el ingreso de los supervisores del OEFA, toda vez que se encontraban cuidando el predio por encargo del dueño, y que solo él podría autorizar dicho ingreso:



Captura del video 2: Se observa que los supervisores continúan explicando las competencias del OEFA, el alcance y motivo de la supervisión, siendo que, una de las dos personas manifiesta que solo cuidan el predio por encargo del dueño, y que solo el podría permitirles el ingreso, indicando que regresen el día de mañana. Hecho grabado del 02:57 hasta los 06:15 minutos del video.

- 3
46. Con relación a los medios probatorios antes expuestos, se puede advertir que los hechos descritos en el Acta de Supervisión son corroborados mediante las fotografías y filmaciones tomadas en el lugar de los hechos, a partir de los cuales se puede colegir que las personas que negaron el ingreso de los supervisores de OEFA a la Planta Andrés Avelino Cáceres tenían un vínculo con el dueño, toda vez que manifestaron que ejercían labores de vigilancia en la referida planta por encargo del mismo.
47. En ese sentido, las fotografías y los videos tomados *in situ* resultan ser medios probatorios idóneos y suficientes que generan certeza sobre los hechos descritos en el Acta de Supervisión, a partir de los cuales se acredita la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por lo que correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Yesera Buena Vista. En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo.
48. De otro lado, Yesera Buena Vista señaló que no se ha atendido debidamente los argumentos señalados, pese a que los mismos en concordancia con los hechos descritos en el Informe de Supervisión, demuestran que la realidad es otra, toda vez que ni el suscrito representante, el propietario o los trabajadores se encontraban en la Planta Andrés Avelino Cáceres.
49. En razón a lo antes señalado, esta Sala procederá a verificar si la DFAI al emitir la Resolución Directoral N° 0998-2019-OEFA/DFAI, evaluó todos los argumentos
- 4

expuestos por el administrado en sus descargos, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 3: Argumentos esgrimidos por el administrado y análisis realizado por la DFAI

Argumentos de Yesera Buena Vista	Análisis de la DFAI
<p>Primero.- Señor Director, en primer término, debo subrayar que las disquisiciones y afirmaciones acuñadas en el Informe Final del Instrucción N° 0131-2019-OEFA/DFAI-SFAP, con manifiesta claridad constituyen simples y evidentes inferencias, conjeturas y especulaciones con alto dosis de subjetividad, en base a una errática interpretación de los hechos fácticos descritos en el Informe de Supervisión N° 472-2018-OEFA/DSAP-CIND (...).</p> <p>Segundo.- En consonancia con lo expuesto en el párrafo precedente, en el caso particular se pretende claramente soslayar (transgredir) una pluralidad de Principios del Procedimiento Administrativo, entre ellos el Principio de Verdad Material, que establece lo siguiente: (...), pese a esta obligación legal de verificar (comprobar) plenamente los hechos, en el presente procedimiento se pretende arribar a la conclusión de: "Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de YESERA BUENA VISTA E.I.R.L., respecto de la presunta infracción establecida en el numeral 1 de la tabla N° 1 de la Resolución Sub Directoral N° 942-2018-OEFA/DSAP-CIND", únicamente en base a evidentes conjeturas no corroboradas.</p>	<p>17. Al respecto, resulta pertinente señalar que, de acuerdo a lo reportado en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión, se ha verificado efectivamente que el personal al interior de la Planta Andrés Avelino Cáceres, así como el trabajador de ventas de la empresa que se encontraba en el domicilio fiscal del administrado, no permitieron ni facilitaron el ingreso del equipo supervisor a la mencionada Plata. Es decir, nos encontramos frente a un hecho objetivo debidamente acreditado.</p>
<p>Tercero.- Señor director, una vez más debo reiterar que en el caso en particular, para efectos de atribuir válidamente los cargos al administrado (...), no se ha verificado debidamente la presencia de los "sujetos del procedimiento" conforme a lo normado por el artículo 59° del TUO de la Ley N° 27444, más al contrario se pretende implantar en lugar del real "administrado" (Gerente, trabajador o encargado de la planta "YESERA BUENA VISTA E.I.R.L."), el proceder o la actuación de una persona ajena a los interesados; siendo en este caso, se pretende que las visitas que efectivamente se encontraban en el inmueble donde funciona la planta de la citada YESERA, esto es, el día de la supervisión cumplan una obligación que desconocen ni les compete, esto es, permitiendo el ingreso al equipo supervisor. En este orden de ideas (...), eran personas ajenas que se encontraban sólo como visitas temporales y que ni siquiera por último tenían conocimiento qué tipo de actividad se desarrollaba, debiendo precisar que el inmueble tiene una extensión superficial de 2530 m2 (...), por consiguiente, no todas las personas que se</p>	<p>20. De la revisión del Informe de Supervisión y del Acta de Supervisión, se tiene que las personas que se encontraban al interior de la Planta Andrés Avelino Cáceres manifestaron expresamente que se encontraban cuidando el lugar por encargo del dueño:</p> <p>"Cabe indicar que el personal de la empresa que se encontraba al interior de la planta, y con los que se tuvo comunicación a través de la ventanilla ubicada en la parte central del portón metálico, se identificaron como Robert Gonzales Noriega y la señora Elisa (quien no indicó sus apellidos), y manifiestan encontrarse de visita y <u>cuidando el predio por encargo del dueño</u>. Asimismo, manifiestan que el dueño se encuentra fuera de la ciudad y que ellos no tienen autorización para permitir el ingreso del personal supervisor del OEFA (...)"</p> <p>21. En tal sentido, se puede evidenciar que existe un vínculo de subordinación entre el administrado y el personal que atendió al equipo supervisor del OEFA, los mismos que ejercían funciones de vigilancia en la Planta Andrés Avelino Cáceres. Por tal motivo, el</p>

Argumentos de Yesera Buena Vista	Análisis de la DFAI
<p>encuentran en el interior del inmueble de mayor extensión debe estimarse como trabajador o encargado de la YESERA, que en el presente caso se pretende forzar.</p> <p>Cuarto.- En el tenor del Informe Final de Instrucción N° 0131-2019-OEFA/DFAI-SFAP, en forma recurrente se hace mención hechos aislados e insubstanciales como lo precisado en el punto 21, donde se destaca literalmente lo siguiente: "Que, el equipo de supervisión del OEFA, a pesar de no haber podido ingresar al establecimiento, logró visualizar dentro de la Planta Andrés Avelino Cáceres más de un camión, así como leña, madera, (...)"; descripciones que únicamente acreditan que en efecto en el interior del inmueble objeto de supervisión existen objetos y/o materiales propios de la actividad del administrado (YESERA BUENA VISTA E.I.R.L.), pero que los mismos en absoluto son idóneos ni acreditan que en el interior del inmueble se encontraba el propietario o algún trabajador o encargado de la planta, prueba de ello es el tenor del Informe de Supervisión N° 472-2018-OEFA/DSAP-CIND (...), que razonablemente haga presumir que en el momento de la supervisión estaban operando en la planta y que había algún personal responsable o encargado, y que estos hayan intencionalmente impedido u obstaculizado la supervisión; ya que para la configuración de la infracción atribuida, se requiere que el acto u omisión sea desplegado por el administrado (sujeto pasivo), NO siendo admisible calificar como cargo imputable acciones u omisiones desplegados por terceras personas ajenas a la relación procedimental, como lo que se pretende forzar en el presente caso.</p>	<p>administrado al momento de requerir los servicios de estas personas, debió informarlos sobre sus obligaciones en materia ambiental, entra las cuales, se encuentra permitir el ingreso del personal supervisor del OEFA a las instalaciones de la mencionada Planta para que ejecuten las acciones correspondientes.</p> <p>22. Ahora bien, respecto a que la Planta Andrés Avelino Cáceres no se encontraba operando, se debe mencionar que el administrado no ha presentado comunicación alguna manifestando el cierre temporal de sus actividades, según lo establecido en el artículo 65° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, por lo que dicho argumento carece de sustento.</p> <p>23. En adición, resulta pertinente destacar que el equipo de supervisión del OEFA, a pesar de no haber podido ingresar al establecimiento, logró visualizar dentro de la Planta Andrés Avelino Cáceres más de un camión, así como leña, madera, piedras y cantos rodados acumulados, los cuales son insumos necesarios para la operación de hornos y/o calderos, hechos que evidencian la ejecución de actividades dentro de la referida Planta.</p> <p>24. En forma complementaria, resulta necesario destacar que la ausencia del titular al momento de la supervisión no exime al administrado de su responsabilidad por el hecho detectado (...) y, en caso de ausencia del representante del administrado, el personal encargado de permitir el ingreso debe facilitar el acceso al supervisor en un plazo razonable.</p>

Argumentos de Yesera Buena Vista	Análisis de la DFAI
<p>Quinto.- Señor Director, los fundamentos que pretende legitimar las conclusiones equívocas del Informe Final de Instrucción, también claramente quebranta el Principio de Presunción de Veracidad, la que establece: "Que, todas las declaraciones juradas, los documentos sucedáneos presentados y la información incluida en los escritos y formularios que presentan los administrados para la realización de procedimientos administrativos, responden a la verdad de los hechos (tiene contenido veraz), salvo prueba en contrario"; en el caso concreto mediante mi descargo primigenio contenido en el escrito N° 01 de 29 de enero de 2019, se ha expuesto la realidad fáctica de los hechos sujetándome al Principio de Veracidad, desvirtuando cada uno de los fundamentos de cargo, no obstante a ello el Informe Final de Instrucción no recoge los hechos expuestos en mi precitado descargo, y menos contraviene mis afirmaciones en virtud a medios probatorios o datos objetivos (...).</p>	<p>32. Sobre el particular, conforme se ha desarrollado en los numerales precedentes, en el presente caso, existe suficiente evidencia probatoria para determinar que el administrado ha incurrido en la conducta infractora imputada en el único hecho imputado de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral, toda vez que se ha verificado que el personal al interior de la Planta Andrés Avelino Cáceres, así como el trabajador de ventas de la empresa que se encontraba en el domicilio fiscal del administrado, no permitieron ni facilitaron el ingreso del equipo supervisor a la mencionada Planta.</p> <p>33. De lo actuado en el expediente, quedó acreditado que no permitió el ingreso del equipo supervisor de la Dirección de Supervisión a la Planta Andrés Avelino Cáceres, durante la Supervisión Especial 2018.</p>
<p>Sexto.- Señor Director, finalmente debo remarcar que en el caso en concreto para estimar razonable y legalmente la supuesta existencia de responsabilidad administrativa, del único hecho imputado, consistente en que el administrado no habría permitido el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la planta de la YESERA BUENA VISTA E.I.R.; NO se ha realizado suficiente actividad orientado a acopiar sólidos medios probatorios o datos objetivos, que conduzcan a verificar plenamente la real existencia del hecho objeto de imputación (...), no obstante de que el recurrente administrado en reiteradas ocasiones (dos veces) he demostrado mi plena predisposición y he solicitado a que los funcionarios o servidores del OEFA, cuando estimen por conveniente puedan realizar las supervisiones o constataciones que sean necesarios en la planta YESERA BUENA VISTA E.I.R.L. (...).</p>	<p>30. Con respecto a ello, reiteramos que el inicio del presente PAS es acorde a derecho y que el solo inicio de un procedimiento administrativo sancionador no busca restringir ni restringe efectivamente el ejercicio del derecho de trabajo del administrado, lo que busca es revertir conductas que no son acordes al ordenamiento jurídico</p>

Fuente: Expediente N° 3063-2018-OEFA/DFAI/PAS
Elaboración: TFA

50. Tal como se desprende del Cuadro N° 3 de la presente resolución, la DFAI valoró y absolvió cada uno de los argumentos planteados por el administrado, concluyendo que Yesera Buena Vista incurrió en la infracción administrativa desarrollada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y dictando la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la misma. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado este extremo.
51. De otro lado, Yesera Buena Vista manifestó que los trabajadores no solo se limitan a realizar trabajos en el interior de la Planta Andrés Avelino Cáceres, sino que





también se encargan de traer las materias primas; y que, precisamente desde días previos a la Supervisión Especial 2018, el mismo día, y días posteriores, los trabajadores se encontraban extrayendo piedras de la cantera fuera de la ciudad, motivo por el cual se hallaban ausentes.

52. Con el fin de acreditar lo antes mencionado, la recurrente en su recurso de apelación, adjuntó la Factura N° 000345 del 15 de agosto de 2018, la misma que se muestra a continuación:

EMPRESA ECOLOGICA AGROPECUARIA Y MINERA CHACAPUQUIO S.A. EXPLOTACION Y COMERCIALIZACION DE YESO Y OTROS SERVICIOS ALQUILER DE MAQUINARIA PESADA Y SERVICIO DE TRANSPORTE EN GENERAL Jr. Unión N° 275 - AYACUCHO - HUAMANGA - AYACUCHO Cel: 953 070572 - 979389773		R.U.C. 20494979382 FACTURA 001- N° 000345	
R.U.C. N°: 20129192802	Guía de Rem:	Guía de Transp:	
Señor (es): YESERA BUENA VISTA E.S.R.L.	DIA: 15	MES: 08	ANO: 2018
Dirección: HRB. PROGRESO MZA C LLE 02 - AYACUCHO			
CANT.	DESCRIPCION	P. UNIT.	IMPORTE
01	VIASE DE PIEDRA DE YESO	500.00	500.00
			}
Son: Cientos con 00/100 centésimas			
Ernesto Espinoza Toco GERENTE GENERAL		DIA: 15	MES: 08
		ANO: 2018	
		SUB-TOTAL	423.73
		I.G.V. (%)	76.27
		TOTAL S/	500.00
			USUARIO

53. Al respecto, de la Factura N° 000345 presentada por Yesera Buena Vista, corresponde indicar que esta no desvirtúa la obstaculización de las labores de supervisión del OEFA; en tanto que esta quedó acreditada durante la Supervisión Especial 2018, en la que se evidenció que el personal que se encontraba a cargo y dentro del predio, no permitió el ingreso de los supervisores a la Planta Andrés Avelino Cáceres. Por consiguiente, no resulta amparable lo argumentado por el administrado en este extremo.

54. De otro lado, Yesera Buena Vista añadió que, con respecto la entrevista con el Sr. Cipriano Yauri Huamán, en otro distrito y lugar distante de la Planta Andrés Avelino Cáceres, quien se dedica única y exclusivamente a la venta de yeso, se tiene que no pudo acompañar a los supervisores del OEFA a la Planta Andrés Avelino Cáceres, debido a que, en su calidad de único responsable del local comercial, no podía abandonar dicho establecimiento, lo cual se acredita con la declaración jurada del mismo. Estando en el presente, ante un caso fortuito.

- 
- 
- 
- 
55. Al respecto, cabe señalar que, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG³⁸, constituye una condición de eximente de la responsabilidad administrativa cuando se acredite un caso fortuito o de fuerza mayor debidamente comprobada.
56. Partiendo de ello, para considerar un evento como fortuito o de fuerza mayor, debe determinarse, en primer lugar, la existencia del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible.
57. En ese sentido, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por 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; mientras que 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 él³⁹.
58. Siendo ello así, la declaración jurada del Sr. Yauri Huamán presentada por el administrado señala únicamente lo siguiente: *"(...) me solicitaron que los acompañara a realizar una supervisión en la planta de la empresa (...) situación que no ha sido posible en razón de que el declarante no tiene esa función-labor, y además siendo el único encargado y responsable del local comercial tampoco podía abandonar mi puesto de trabajo" (...)*; por lo cual, no es posible advertir que en el presente caso nos encontremos frente a un caso fortuito, en razón a lo desarrollado en los considerandos antes mencionados.
59. En tal sentido, el medio probatorio presentado por Yesera Buena Vista no enerva su responsabilidad en el presente PAS, por lo que corresponde desestimar dicha alegación.
60. Por otra parte, Yesera Buena Vista sostiene que, la autoridad administrativa con el propósito de legitimar su decisión, ha acuñado hechos aislados sin ninguna corroboración objetiva, esto es, afirmando que las personas que atendieron a los supervisores del OEFA, serían personas con vínculo de subordinación, cuando en la praxis tal especulación es ajena a la realidad, quedando acreditado en las declaraciones juradas que adjunta.
61. Sobre el particular, cabe precisar que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 10 del artículo 246° del TUO de la LPAG, la responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.

³⁸ TUO de la LPAG

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.

³⁹ DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. La responsabilidad extracontractual. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 – 341.

62. Al respecto, tenemos que, conforme con el artículo 144° de la LGA⁴⁰, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva.

63. Por su parte, en el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁴¹ se establece que los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

64. Sobre ello, cabe indicar que, según Peña Chacón:

(...) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asume un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma⁴².

65. De lo expuesto, se advierte que la responsabilidad administrativa en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva, por lo que corresponde desestimar el presente extremo de la apelación planteada por Yesera Buena Vista.

Sobre la sanción de multa.

66. Con relación a la sanción económica impuesta y después de la revisión de la misma, se puede indicar que la multa estimada por DFAI ha sido calculada de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de

⁴⁰ LGA

Artículo 144.- De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

⁴¹ LEY N° 29325

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

⁴² PEÑA CHACÓN, Mario, Daño responsabilidad y reparación ambiental. Disponible en: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf> Consulta: 17 de setiembre de 2019.

Cabe agregar que según Martín Mateo "La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control."

MARTÍN MATEO, Ramón, Derecho Ambiental, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977, p 112.

los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**), así como al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración. Resultando un monto ascendente a **quince con 20/100 (15.20)** UIT.

67. Cabe señalar también que el monto de multa estimado se encuentra dentro del rango establecido por la norma tipificadora para una infracción de este tipo, el cual es de 2 UIT a 200 UIT; ello conforme a lo señalado en el literal c) del artículo 4° del RCD 042-2013-OEFA/CD.
68. Sin embargo, conforme se indica en la Resolución Directoral N° 0998-2019-OEFA/DFAI respecto de la aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD⁴³, la multa a ser impuesta, la cual se estimó en **15.20 UIT**, no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.
69. Al respecto, de acuerdo a la información de los ingresos reportada por el administrado, sobre los ingresos brutos percibidos en el año 2017⁴⁴, tenemos que el límite del 10% de dichos ingresos asciende a **3.244 UIT**. Por lo tanto, el monto de sanción que resulta no confiscatorio para el administrado, conforme a la normativa vigente asciende a **3.244 UIT**.
70. Sin embargo, la multa estimada por DFAI asciende a tres con 24/100 (3.24) UIT, debido a la aplicación de un redondeo de dos decimales sobre el monto del 10% de los ingresos brutos percibidos. Por lo que, correspondería revocar la sanción de multa impuesta por la DFAI, toda vez que el monto exacto del 10% de los ingresos brutos percibidos, corresponde a tres con 244/1000 (3.244) UIT. No obstante, al respecto debe tenerse en cuenta la aplicación del principio de *no reformatio in peius*.

⁴³ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

(...)

SANCCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 12°.- Determinación de las multas (...)

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

⁴⁴ De acuerdo a información que obra en el Expediente N° 3063-2018-OEFA/DFAI/PAS, el administrado presentó sus ingresos brutos percibidos durante el año 2017. Cabe señalar que de acuerdo al literal b) del artículo 180° del Código Tributario para el caso de los contribuyentes que se encuentren en el Régimen General, se considerará como ingreso a la información contenida en los campos o casillas de la Declaración Jurada Anual en las que se consignen los conceptos de Ventas Netas y/o Ingresos por Servicios y otros ingresos gravables y no gravables de acuerdo a la Ley del Impuesto a la Renta.

71. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

La prohibición de la reforma peyorativa o *reformatio in peius*, como la suele denominar la doctrina, es una garantía implícita en nuestro texto constitucional que forma parte del debido proceso judicial (cf. Exp. 1918-2002-HC/TC) y está orientada precisamente a salvaguardar el ejercicio del derecho de recurrir la decisión en una segunda instancia sin que dicho ejercicio implique correr un riesgo mayor de que se aumente la sanción impuesta en la primera instancia.

En este sentido, este Tribunal declara que la garantía constitucional de la prohibición de reforma peyorativa o *reformatio in peius* debe entenderse como una garantía que proyecta sus efectos también en el procedimiento administrativo sancionador y, en general, en todo procedimiento donde el Estado ejercite su poder de sanción y haya establecido un sistema de recursos para su impugnación⁴⁵.

72. En efecto, en base al principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora del OEFA, y luego de aplicar la Metodología para el Cálculo de Multas, el análisis de tope de multas por tipificación de la infracción, el análisis de no confiscatoriedad y el principio de *no reformatio in peius*, corresponde confirmar en este extremo la sanción de **3.24 UIT** por la conducta imputada.

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; 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° 0998-2019-OEFA/DFAI del 12 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de **Yesera Buena Vista E.I.R.L.**, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ordenó el cumplimiento de la medida correctiva y estableció una multa ascendente a tres con 24/100 (3.24) 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 tres con 24/100 (3.24) 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.

⁴⁵

STC N° 1803-2004-AA.

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 **Yesera Buena Vista E.I.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 MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
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° 442-2019-OEFA/TFA/SMEPIM, la cual tiene 27 páginas.