



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades  
Productivas e Infraestructura y Servicios**

**RESOLUCIÓN N° 056-2019-OEFA/TFA-SE**

EXPEDIENTE N° : 3413-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN  
DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : INDUSTRIAL MONTANA S.A.C.  
SECTOR : INDUSTRIA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1637-2019-  
OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1637-2019-OEFA/DFAI del 17 de octubre de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Industrial Montana S.A.C. por la comisión de la conducta infractora referida a no permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Carabayllo.*

*Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 1637-2019-OEFA/DFAI del 17 de octubre de 2019 que sancionó a Industrial Montana S.A.C. con una multa de 35.70 UIT; reformándola con una multa ascendente a 26.80 UIT.*

Lima, 31 de diciembre de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Industrial Montana S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, **Industrial Montana**) es titular de la Planta Carabayllo, ubicada en Mz. C, Lote 8, Asociación Agropecuaria Villa Rica, altura de la Avenida Saucos, paradero Huarango), provincia y departamento de Lima (en adelante, **Planta Carabayllo**).
2. El 13 de agosto de 2018, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión especial en la Planta Carabayllo (en adelante, **Supervisión Especial 2018**), durante la cual se detectó un presunto incumplimiento a las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Industrial Montana, tal como se desprende del Informe de Supervisión N° 488-2018-OEFA/DSAP-CIND del 09 de octubre de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20547032790.

<sup>2</sup> Folios 2 al 5.

3. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (SFAP) emitió la Resolución Subdirectoral N° 237-2019-OEFA/DFAI/SFAP del 31 de mayo de 2019, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Industrial Montana<sup>3</sup>.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado<sup>4</sup>, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 422-2019-OEFA/DFAI-SFAP del 28 de agosto de 2019<sup>5</sup> (en adelante, IFI).
5. Tras haberse emitido los descargos del administrado<sup>6</sup>, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (DFAI) emitió la Resolución Directoral N° 1637-2019-OEFA/DFAI del 17 de octubre de 2019<sup>7</sup>, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Industrial Montana por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Industrial Montana no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Carabaylo, durante la Supervisión Especial 2018.	Artículo 20° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (Reglamento de Supervisión) <sup>8</sup> .	Literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de las Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD (RCD N° 042-2013-OEFA/CD) <sup>9</sup> . Numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 237-2019-OEFA/DFAI/SFAP.

Elaboración: TFA

<sup>3</sup> Folios 6 al 8. Notificada el 10 de julio de 2019 (folio 10).

<sup>4</sup> Folios 12 al 22. Escrito presentado el 09 de agosto de 2019.

<sup>5</sup> Folios 27 al 34. Notificado el 12 de setiembre de 2019 (folio 35).

<sup>6</sup> Folios 37 al 59. Escrito presentado el 3 de octubre de 2019.

<sup>7</sup> Folios 64 al 73. Notificada el 26 de octubre de 2019 (folio 74).

<sup>8</sup> **Reglamento de Supervisión, aprobado por RCD N° 005-2017-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017.

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

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

<sup>9</sup> **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.

6. En consecuencia, la DFAI resolvió sancionar a Industrial Montana con una multa ascendente a 35.70 (treinta y cinco con 70/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) respecto a la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
7. Asimismo, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

Conducta Infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Industrial Montana no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Carabayllo, durante la Supervisión Especial 2018.	<p>Acreditar la capacitación a todo el personal que labora en la Planta Carabayllo (personal administrativo, vigilancia u operario) en el cumplimiento de la normativa ambiental, respecto al deber de 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 visitas posteriores.</p> <p>Todo ello, a fin de lograr una eficiente fiscalización ambiental, la cual tiene como objetivo prevenir los riesgos ambientales derivados de la actividad productiva desarrollada en la Planta mencionada.</p>	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del vencido el plazo para cumplir la medida correctiva, deberá presentar ante la DFAI un informe técnico donde detalle la acción ejecutada respecto a la capacitación del personal, deberá adjuntar; fotografías y/o videos, registros de los asistentes, material didáctico, currículo vitae y/o documentos que acrediten la especialización del instructor.</p> <p>El informe técnico deberá ser suscrito por las gerencias respectivas.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 1637-2019-OEFA/DFAI.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

8. El 30 de octubre de 2019, Industrial Montana remitió información con la finalidad de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva impuesta.
9. El 15 de noviembre de 2019, Industrial Montana interpuso recurso de apelación<sup>10</sup> contra la Resolución Directoral N° 1637-2019-OEFA/DFAI. Asimismo presentó un escrito complementario el 18 de noviembre de 2019<sup>11</sup>, argumentando lo siguiente:
- a) Al haber dirigido descargos a un área que es la misma que realizó la frustrada supervisión, resulta en algunos casos infructuoso, porque al actuar en una condición de juez y parte, resulta difícil que puedan aceptar los cuestionamientos a su propio análisis.

<sup>10</sup> Folios 75 al 85.

<sup>11</sup> Folios 86 al 96.

- 
- 
- b) No se habría cumplido a cabalidad con lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión, toda vez que no fueron notificados con el aviso de realización de la supervisión.
  - c) La Srta. Paola Mío Ferreyra (no Ferreyros como erróneamente se ha consignado en el acta y en los informes emitidos) es trabajadora de Industrial Montana. Sin embargo, en el acta de supervisión se le ha otorgado la condición de representante de la empresa. Motivo por el cual, el acta no fue suscrita por ella.
  - d) No existe prueba de la presunta comunicación telefónica realizada por la Srta Ferreyra ni de la orden de no dejar ingresar a las personas que realizaban la visita de supervisión.
  - e) El personal no permitió el ingreso ante el desconocimiento de las funciones del OEFA y por la inseguridad existente, al registrarse constantes robos a la industria en la zona.
  - f) No es responsabilidad de Industrial Montana solicitar nuevas inspecciones con la finalidad de acreditar la adecuación de su conducta. Por lo que no puede afirmarse que no ha adecuado su conducta.
  - g) En atención a la medida correctiva impuesta, se ha procedido a capacitar al personal sobre el cumplimiento de la normativa ambiental, dentro del plazo otorgado.
  - h) Industrial Montana es una microempresa, tal como se acredita en la inscripción en el Registro Nacional de la Micro y la Pequeña Empresa extendida por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo. Sin embargo, en el transcurso del procedimiento se considera que opera una planta industrial - Planta Carabayllo – generándose una falta expectativa del tamaño de su empresa.
  - i) La multa establecida resulta excesiva, toda vez que, se pretende calcular el beneficio ilícito en un valor de 13.399.20, el mismo que está referido al costo de capacitación considerando para ello la cantidad de 16 trabajadores, a pesar de que cuentan con sólo 3 trabajadores.

## II. COMPETENCIA

- 
10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>12</sup>, se crea el OEFA.

<sup>12</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

- 
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>13</sup> (**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.
12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>14</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>15</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 022-2017-OEFA/CD<sup>16</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento,

---

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.

- 
- <sup>13</sup> **LEY DEL SINEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.** - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

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

**Artículo 11°.** - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

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

- 
- <sup>14</sup> **LEY DEL SINEFA.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

- <sup>15</sup> **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de junio de 2011.

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

- <sup>16</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 022-2017-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Fabricación de sustancias y productos químicos (24) y -Fabricación de maquinaria y equipos n.c.p. (29)**

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental de la División Fabricación de pinturas, barnices y productos de revestimiento similares, tintas de imprenta y masillas de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 21 de julio de 2017.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>17</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>18</sup>, 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

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>19</sup>.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>20</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos

---

de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del PRODUCE, publicado en el diario oficial El Peruano el 19 de julio de 2017.

<sup>17</sup> **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.

<sup>18</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA,** publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

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

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

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

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

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>20</sup> LGA

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.

17. 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.
18. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>21</sup>.
19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>22</sup> cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>23</sup>; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>24</sup>.

---

**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.

<sup>21</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>22</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

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

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

<sup>23</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

<sup>24</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

- 
20. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>25</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>26</sup>; 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 referida<sup>27</sup>.
21. 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.
- 
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>28</sup>.
23. 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.

---

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

<sup>26</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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

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

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



#### IV. ADMISIBILIDAD

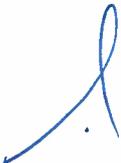
24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>29</sup>, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Industrial Montana por la comisión de la conducta infractora referida a no permitir el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Carabayllo.

#### VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. 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.
27. Sobre el particular, en el artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA<sup>30</sup>, aplicable al momento de la supervisión, se señala lo siguiente:



<sup>29</sup> Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

**Artículo 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.

<sup>30</sup> Aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD. Norma vigente al momento de efectuarse la Supervisión Especial 2018, 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.

**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.

28. 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.

29. 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.
30. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que, conforme al artículo 15° de la Ley del SINEFA<sup>31</sup>, 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.
31. 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

<sup>31</sup> **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.

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 administrativa<sup>32</sup>.

*Con relación a lo detectado durante la Supervisión Especial 2018*

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

### Acta de supervisión

10 Verificación de obligaciones y medios probatorios			
N°.	Descripción	¿Corrigió? (Si, No, Por determinar)	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
O.1 a la O.11	a) Descripción del componente/obligación fiscalizable: Obligación N° 1 (O.1) a la Obligación N° 11 (O.11) consignada en la Ficha de obligaciones (Anexo 1).	---	---
	b) Información del cumplimiento o incumplimiento: El administrado no permitió el ingreso al área productiva de la unidad fiscalizable, por lo que no se puede realizar la supervisión programa, en ese sentido no se pueden verificar los componentes del área productiva, así como las obligaciones ambientales establecidas en la normativa ambiental. Es por ese motivo, que el equipo supervisor de OEFA no logró verificar los cumplimientos		
	(...)		
O.12	<p>b) Información del cumplimiento o incumplimiento: Siendo las 11:30 horas del día 11 de agosto del 2018, el equipo supervisor del OEFA se apersona a las instalaciones del administrado, ubicado en la Mz. C, Lt 8 de la Asociación Agropecuaria Villa Rica (Altura de la Av. Saucos - paradero Huarango); siendo atendidos por la Srta. Paola Mio Ferreyros (no brinda DNI), quien se identifica como la encargada de facturas de la planta industrial, ante ello se le comunica el motivo y objetivo de la supervisión, para que brinde las facilidades del ingreso a la planta industrial.</p> <p>Sobre ello, la Srta. Ferreyros, procede a comunicarse con el encargado y responsable de la unidad fiscalizable, siendo que de la comunicación realizada entre la Srta. Ferreyros y el responsable de la planta, éste indica que por no haber un encargado o personal responsable de la unidad fiscalizable, da indicaciones a la Srta. Ferreyros que no se permita el ingreso al equipo supervisor del OEFA; asimismo, la Srta. Ferreyros indica que no puede brindar mayor información acerca de las actividades productivas de la planta, toda vez que no cuenta con la autorización para ello.</p>	NO	---

<sup>32</sup> 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.

14 Otros Aspectos

N°.	Descripción
1	Siendo las 13:30 hrs del 13 de agosto del 2018, el equipo supervisor procede a dejar copia de la presente Acta de Supervisión, bajo el portón de ingreso a la unidad fiscalizable de la empresa Industrias Montana S.A.C, ubicada en la Mz. C, Lt. 8 de la Asociación Agropecuaria Villa Rica (Altura de la Av. Sauces - paradero Huarango), toda vez que la persona que atiende al equipo supervisor no permite el ingreso por indicaciones del Encargado quien al momento de la supervisión, estaba ausente y no autorizaba el ingreso del equipo supervisor de OEFA.

33. Asimismo, se advierte que en el expediente administrativo obran diversas fotografías correspondientes a la visita de supervisión de los funcionarios del OEFA a la Planta Carabayllo, tal como se muestra a continuación:

**Fotografías de la Supervisión**

Foto N°01: Vista fotográfica al exterior de la unidad fiscalizable, se observa la fachada de material noble de ladrillos sin pintar, y la puerta metálica de dos hojas.

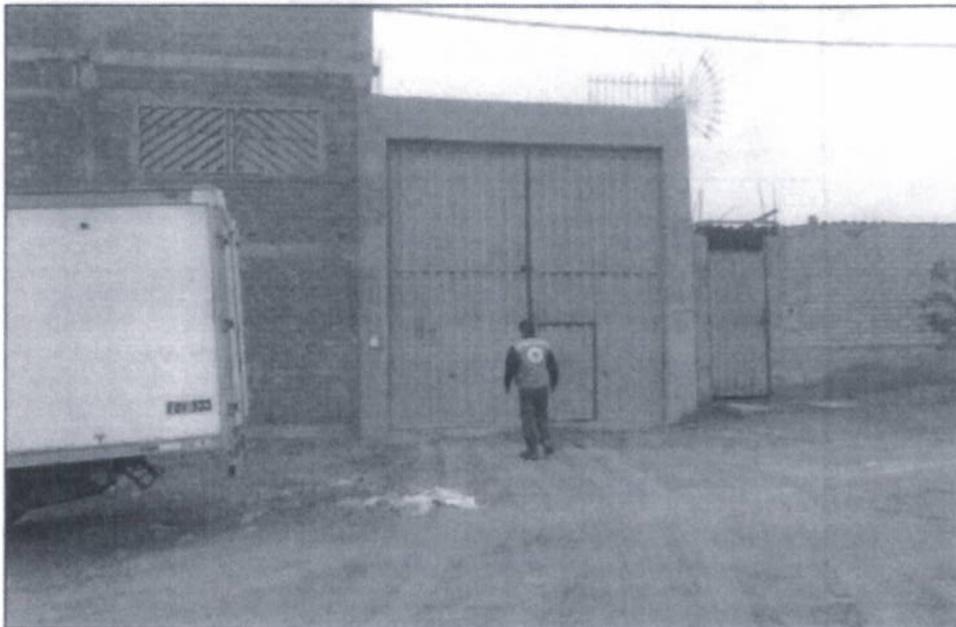
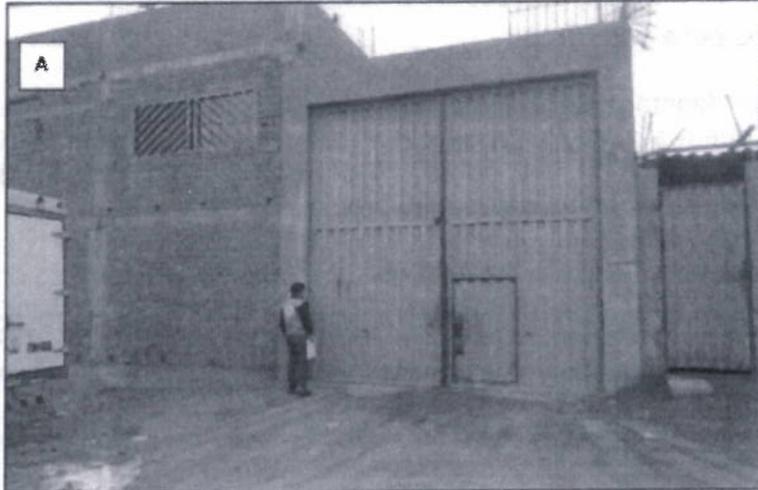


Foto N°02: Vista fotográfica del exterior de la Unidad Fiscalizable, A) se observa a personal del OEFA próximo a dejar el acta de supervisión bajo de la puerta de acceso; B) se observa que personal del OEFA deja el acta de supervisión bajo la puerta de acceso de la planta industrial.



Fuente: Informe de Supervisión<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Páginas 27 del documento "Informe de Supervisión" contenido en el disco compacto (CD), que obra en Folio 5.

- 
34. Así se evidencia que, durante la Supervisión Especial 2018, el personal de Industrial Montana no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones a la Planta Carabaylo.

*Alegatos del administrado*

35. Industrial Montana señala que al haber dirigido descargos a un área que es la misma que realizó la frustrada supervisión, resulta en algunos casos infructuoso, porque al actuar en una condición de juez y parte, resulta difícil que puedan aceptar los cuestionamientos a su propio análisis.
36. Al respecto, corresponde señalar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (RPAS), durante el procedimiento administrativo sancionador participan las siguientes autoridades:

**Artículo 4°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador**

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

- 
- 4.1 **Autoridad Supervisora:** Es la Dirección de Supervisión, encargada de elaborar el Informe de Supervisión, que contiene los resultados de la supervisión y la recomendación del inicio del procedimiento administrativo sancionador, de ser el caso; el cual es enviado a la Autoridad Instructora.
- 4.2 **Autoridad Instructora:** Es la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, facultada para desarrollar las acciones de instrucción y actuación de pruebas, imputar cargos y emitir el Informe Final de Instrucción.
- 4.3 **Autoridad Decisora:** Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
- 4.4 **Tribunal de Fiscalización Ambiental:** Es el órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con competencia para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por la Autoridad Decisora, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.

- 
37. Conforme se advierte, el RPAS determina las funciones asignadas a cada una de las autoridades que participan en el procedimiento administrativo sancionador. Así, en el caso específico, se evidencia que la Autoridad Supervisora fue la encargada de realizar la Supervisión Especial 2018. Mientras que la Autoridad Instructora, luego de la evaluación de los hechos recabados en la citada acción de supervisión, dio inicio al presente procedimiento.

---

Cabe tener en cuenta que las referidas fotografías se citaron expresamente en el Fundamento 16 de la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI.

38. Posteriormente, luego de las actuaciones propias del proceso, la Autoridad Decisora resolvió declarar la responsabilidad administrativa de Industrial Montana, ordenar la imposición de una medida correctiva e imponer la multa correspondiente.
39. Por lo que, contrario a lo manifestado por el administrado, se evidencia que la Autoridad Supervisora no actúa como juez y parte en los procedimientos administrativos sancionadores.
40. De otro lado, el administrado señala que no se habría cumplido cabalmente con lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión, toda vez que no fueron notificados con el aviso de realización de la supervisión.
41. Al respecto, cabe señalar que el artículo 9 del Reglamento de Supervisión<sup>34</sup> dispone que la acción de supervisión presencial -Regular o Especial- se realiza en la unidad fiscalizable, sin previo aviso. Siendo que solo en determinadas circunstancias, la Autoridad Supervisora, de considerarlo necesario, podrá comunicar al administrado la fecha y hora en que se efectuará la acción de supervisión.
42. Así, se advierte que la Autoridad Supervisora cuenta con la potestad de realizar acciones de supervisión sin previo aviso. Máxime cuando en el presente caso, la Supervisión Especial 2018, se programó en atención a que Industrial Montana no cuenta con un instrumento de gestión ambiental.
43. De otro lado, Industrial Montana manifiesta que la Srta. Paola Mío Ferreyra (no Ferreyros como erróneamente se ha consignado en el acta y en los informes emitidos) es trabajadora de Industrial Montana. Sin embargo, en el acta de supervisión se le ha otorgado la condición de representante de la empresa. Motivo por el cual el acta no fue suscrita por ella. Y que no existe prueba de la presunta comunicación telefónica realizada por la Srta. Ferreyra ni de la orden de no dejar ingresar a las personas que realizaban la visita de supervisión.
44. Sobre ello, cabe señalar que, a través de las actas de supervisión, se deja constancia de los hechos verificados, así como de las incidencias ocurridas<sup>35</sup>. En el presente caso, en el acta de supervisión se precisó lo siguiente:

<sup>34</sup> **Reglamento de Supervisión**

**Artículo 9°.- De la acción de supervisión presencial**

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

<sup>35</sup> **Reglamento de Supervisión**

**Artículo 5°.- Definiciones**

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

a) **Acción de supervisión:** Todo acto del supervisor que, bajo cualquier modalidad, tenga por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables.

b) **Acta de Supervisión:** Documento en el que se deja constancia de los hechos verificados en la acción de supervisión presencial, así como las incidencias ocurridas. (...)

1

1) **Información del cumplimiento o incumplimiento:**

Siendo las 11:30 horas del día 11 de agosto del 2018, el equipo supervisor del OEFA se apersona a las instalaciones del administrado, ubicado en la Mz. C, Lt 8 de la Asociación Agropecuaria Villa Rica (Altura de la Av. Sauces – paradero Huarango); siendo atendidos por la Srta. Paola Mio Ferreyros (no brinda DNI), quien se identifica como la encargada de facturas de la planta industrial, ante ello se le comunica el motivo y objetivo de la supervisión, para que brinde las facilidades del ingreso a la planta industrial.

Sobre ello, la Srta. Ferreyros, procede a comunicarse con el encargado y responsable de la unidad fiscalizable, siendo que de la comunicación realizada entre la Srta. Ferreyros y el responsable de la planta, éste indica que por no haber un encargado o personal responsable de la unidad fiscalizable, da indicaciones a la Srta. Ferreyros que no se permita el ingreso al equipo supervisor del OEFA; asimismo, la Srta. Ferreyros indica que no puede brindar mayor información acerca de las actividades productivas de la planta, toda vez que no cuenta con la autorización para ello.

Ante ello el equipo supervisor del OEFA, comunica que se generará un Acta de Supervisión manifestando la obstaculización del desarrollo normal de la supervisión, dejando copia de dicha acta, ante lo cual la Srta. Ferreyros manifiesta que es de su conocimiento lo indicado por el equipo supervisor de OEFA, sin embargo, aun así, no puede permitir el ingreso sin la autorización del representante de la Unidad Fiscalizable. Además, la Srta. Ferreyros indica que no puede firmar dicha acta y que la copia de la misma se deje por debajo del portón de ingreso a la planta industrial.

45. Conforme a los hechos recabados en el acta de supervisión, la señorita Ferreyra, quien se identificó como la encargada de las facturas de la planta industrial, no brindó su documento de identidad, con lo cual se dificultó su correcta identificación; motivo por el cual, no se habría consignado correctamente su nombre en el acta de supervisión. Sobre ello, cabe precisar que en el numeral 10.2 del Reglamento de Supervisión<sup>36</sup> se dispone que el error material contenido

<sup>36</sup> **Artículo 10º.- Contenido del Acta de Supervisión**

10.1 El Acta de Supervisión debe consignar, como mínimo, la siguiente información, conforme al Anexo 2, que forma parte integrante del presente Reglamento (...)

en el acta de supervisión no afecta su validez ni el de los medios probatorios que se hayan obtenido en la acción de supervisión.

46. Asimismo, se evidencia que los supervisores del OEFA se identificaron, y comunicaron a la señorita Ferreyra, el objeto de la supervisión. Sin embargo, no se permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a la Planta Carabayllo. Al respecto, corresponde recalcar que 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. De ello se advierte, que aún ante la ausencia del representante legal del administrado supervisado, el personal que se encontrase en las instalaciones, independientemente de su cargo, debe permitir el ingreso del OEFA.
47. Ahora bien, corresponde subrayar que mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 03 de junio de 2011, 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<sup>37</sup>. Por lo que, no resulta sustentable alegar el desconocimiento de las funciones del OEFA, y la inseguridad existente en la zona.
48. Así, de la revisión de la Resolución Directoral impugnada, se advierte que la DFAI acreditó la comisión de la conducta infractora. Sin embargo, pese a que correspondía al administrado demostrar o presentar medios probatorios que acrediten la ruptura del nexo causal o la configuración de eximentes de responsabilidad, de la revisión del expediente administrativo, se desprende que Industrial Montana no presentó medio probatorio alguno, que permita eximirla de responsabilidad.

*Con relación a la determinación de la medida correctiva*

49. Previamente al análisis de la presente cuestión controvertida y de los alegatos señalados por el administrado, esta Sala considera pertinente exponer el marco normativo concerniente al dictado de las medidas correctivas.
50. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>38</sup>.

---

10.2 La omisión no relevante o el error material contenido en el Acta de Supervisión no afecta su validez ni de los medios probatorios que se hayan obtenido en dicha acción de supervisión. (...)

<sup>37</sup> Al respecto, cabe señalar que conforme a lo dispuesto en el artículo 109° de la Constitución Política del Perú, las normas son exigibles a partir de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma.

<sup>38</sup> Ley del SINEFA

**Artículo 22°.** - Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

- 
51. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA establece que, entre las medidas correctivas que pueden dictarse, se encuentra:

(...) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica<sup>39</sup>.

52. Asimismo, el numeral 19 de los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen que las medidas correctivas tienen por objeto “revertir” o “disminuir en lo posible” el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; y, reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción.
53. Conforme con el numeral 4.2 del artículo 4° del RPAS, la autoridad decisora es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
54. Sobre el particular, conforme a lo establecido en el artículo 18° del RPAS, la medida correctiva tiene por finalidad revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
55. En el presente caso, la DFAI ordenó la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
56. Sobre el particular, es oportuno indicar que la primera instancia ordenó la medida correctiva considerando que la conducta infractora impidió a la autoridad administrativa ejercer las funciones que se encuentran dentro de su competencia, como la de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, o detectar hallazgos o presuntas infracciones administrativas; y, posteriormente, poder formular la correspondiente acusación.
- 

---

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.



<sup>39</sup> De acuerdo con los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.



- 
57. De igual manera, la conducta infractora impidió a la autoridad administrativa verificar si el administrado ha implementado medidas de control ambientales a fin de evitar los posibles impactos generados por los efluentes industriales, malos olores, residuos sólidos y ruidos generados en su proceso productivo.
58. Por tanto, respecto a la medida correctiva consistente en acreditar la capacitación al personal que labora en la Planta Carabayllo (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, así como permitir la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales del titular de la Planta, esta Sala considera oportuno indicar que es posible advertir que, con su imposición, se alcanza la finalidad establecida, la cual se orienta a revertir o remediar efectos nocivos de la conducta infractora.
59. En su recurso de apelación, Industrial Montana señaló que no se encuentra bajo su responsabilidad solicitar nuevas inspecciones con la finalidad de acreditar la adecuación de su conducta. Por lo que, no puede afirmarse que no ha adecuado su conducta. Asimismo, precisa que en atención a la medida correctiva impuesta, se ha procedido a capacitar al personal sobre el cumplimiento de la normativa ambiental, dentro del plazo otorgado.
- 
60. Respecto a las acciones alegadas por el administrado vinculados al supuesto cumplimiento de la medida correctiva, cabe tener en cuenta que la verificación de la ejecución de las medidas correctivas debe ser realizada ante la autoridad competente que la dictó; es decir, debe ser efectuada por la DFAI, según lo dispuesto en el artículo 21° del RPAS<sup>40</sup>.
61. Por lo tanto, este Colegiado considera que será la Autoridad Decisora quien evalúe los documentos presentados por los administrados, a fin de verificar el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución y determinar su cumplimiento.
62. Teniendo en cuenta ello, corresponde confirmar la medida correctiva dictada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.



<sup>40</sup> En la misma línea, véase la Resolución N° 466-2019-OEFA/TFA-SMEPIM de 23 de octubre de 2019.

**Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.**

**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.
- 

*Con relación a la determinación de la multa*

63. Previamente al análisis de los alegatos presentados, debe considerarse que la DFAI utilizó para la estimación de la escala de sanciones la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones aprobada por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología de Cálculo de Multa**), plasmado en el Informe Técnico N° 1293-2019-OEFA/DFAI/SSAG del 17 de octubre de 2019<sup>41</sup> emitido por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la OEFA (**Informe Técnico de Cálculo de Multa**).
64. En el recurso de apelación, el administrado menciona que desconocía que la OEFA es un ente supervisor, dentro del cual con potestad sancionadora sobre sus actividades ya que ellos reportaban solamente a la Municipalidad de Carabayllo, motivo por el cual no se hizo efectiva la solicitud de ingreso de los inspectores de OEFA a la Planta Carabayllo.
65. Al respecto, el hecho de no permitir la inspección por parte de la OEFA, es considerada como obstrucción puesto que no permitió el normal funcionamiento de la inspección programada, no pudiendo verificarse la existencia de posibles infracciones. Debido a esto, y al reconocimiento del administrado de desconocimiento de las funciones de la OEFA, se considera una capacitación ad-hoc sobre las funciones de OEFA y responsabilidad de los administrados.

**Cálculo de multa**

66. Respecto a la multa calculada por el hecho imputado, y de la revisión de la Resolución N° 1637-2019-OEFA/DFAI y del Informe N° 1293-2019-OEFA/DFAI-SSAG, se aprecia que la DFAI, a efectos de graduar la sanción de multa a imponer al administrado, empleó la fórmula prevista en dicha metodología considerando los siguientes valores:

$$Multa = \left( \frac{3.57}{0.1} \right) * 100 \%$$

67. Respecto al Beneficio Ilícito, se verificó que, en el cálculo del costo evitado, en el componente capacitación, la primera instancia (DFAI) realizó dicho cálculo tomando como referencia 16 trabajadores. Sin embargo, el administrado, en su recurso de apelación, indica que, está registrado como Microempresa, cuenta solo con tres (3) trabajadores según muestra en el anexo de su recurso de apelación<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Folios 60 al 63.

<sup>42</sup> Folio 85

68. Sin embargo, según escrito presentado el 29 de octubre de 2019, el administrado remite información, detallando los materiales empleados, registro audiovisual y lista de asistencia y certificados de asistencia a una capacitación donde asistieron 12 trabajadores de la empresa, entre operarios y personal administrativo.
69. En tal sentido, dado que se la cantidad de trabajadores a capacitarse asciende a 12 profesionales, corresponde realizar dicha corrección<sup>43</sup>, por lo que este Tribunal procedió a recalcular el costo evitado capitalizado a la fecha de detección de la infracción, el cual asciende a S/ 10,049.46 (diez mil cuarenta y nueve con 46/100 soles), que resulta en un beneficio ilícito ascendente a **0.67 UIT**. El detalle del beneficio ilícito se presenta en el siguiente cuadro:

#### Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Carabaylo, durante la Supervisión especial 2018. (a)	<b>S/ 10,049.46</b>
COK (anual) (b)	11.00%
COK <sub>m</sub> (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento (c)	13
Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa (d)	S/. 11,247.32
Unidad Impositiva Tributaria al año 2019 - UIT <sub>2019</sub> (e)	S/. 4,200.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>2.68 UIT</b>

Fuentes:

(a) Ver Anexo N° 1.

(b) Fuente: Valor mínimo de los costos de capital correspondientes a empresas del sector industrial fiscalizables por el OEFA, determinados en los Reportes Financieros CENTRUM Burkenroad Latinoamérica (Perú).

(c) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de supervisión (agosto 2018) y la fecha del cálculo de multa (setiembre 2019).

(d) Cabe precisar que, si bien el informe tiene como fecha de emisión, octubre del 2019; la fecha considerada para el cálculo de multa fue setiembre del 2019, mes en el cual se contó con la información necesaria para efectuar el cálculo antes mencionado.

(e) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos - DFAI

70. Sobre el particular cabe mencionar que, toda vez que ha sido necesaria la modificación del valor del beneficio ilícito en el cuadro resumen, al haberse ratificado los valores otorgados por la Autoridad Decisora a los componentes relativos a la probabilidad de detección y a los factores agravantes y atenuantes, este Tribunal procedió a calcular la multa, cuyo detalle se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>43</sup> Ver anexo 1

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	2.68 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.1
Factores de gradualidad $F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)$	100%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>26.80 UIT</b>

71. El monto aplicable para una infracción de este tipo, está en el rango de 2 UIT a 200 UIT; ello conforme a lo señalado en el numeral 2.3 de la Tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD. En tal sentido, la multa calculada se encuentra en el rango propuesto por la norma tipificadora; por ello, correspondería sancionar con **26.80 UIT**.
72. En aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS<sup>44</sup>, la multa total a ser impuesta, que asciende a **26.80 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. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.
73. De acuerdo a la información reportada por el administrado<sup>45</sup>, sus ingresos brutos percibidos en el año 2017, demuestra que la multa calculada (**26.80 UIT**) resulta no confiscatoria para el administrado.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 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.

<sup>44</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (...)  
**SANCIONES ADMINISTRATIVAS**  
 Artículo 12°.- Determinación de las multas (...)  
 12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

<sup>45</sup> Mediante escrito N° 2019-E01-094443, recepcionado el 03 de octubre de 2019, el cual obra en el expediente N° 3413-2018-OEFA/DFAI/PAS, el administrado presentó sus ingresos de ventas netas percibidos durante el año 2017. Por otro lado, 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.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1637-2019-OEFA/DFAI del 17 de octubre de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Industrial Montana S.A.C. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 1637-2019-OEFA/DFAI del 17 de octubre de 2019, que sancionó a Industrial Montana S.A.C. con una multa de 35.70 (treinta y cinco con 70/100) Unidades Impositivas Tributarias; y **REFORMARLA**, quedando fijada la multa con un valor ascendente a **26.80 UIT** (veintiseis con 80/100) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

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

**CUARTO.- DISPONER** que el monto de la multa, ascendente a **26.80 UIT** (veintiseis con 80/100) 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.

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

Regístrese y comuníquese.

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidenta

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e  
Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

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

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e  
Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e  
Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e  
Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

## ANEXO N° 1

### Costo evitado: Costo de Capacitación

Ítems	Unidad	Días	Precio	Valor Total	Valor a la fecha de Costeo (S/.)	Valor a la fecha de Costeo (US\$)
(A) Remuneraciones (Incluido Leyes Sociales) <sup>2/</sup>					S/ 5,169.10	US\$ 1,571.77
Expositor	1	2	S/ 2,584.55	S/ 5,169.10		
(B) Otros costos directos <sup>3/</sup>					S/ 4,522.96	US\$ 1,375.30
(C) Costos Administrativos (A+B) x 10% <sup>4/</sup>					S/ 969.21	US\$ 294.71
(D) Utilidad (A+B+C) x 30% <sup>4/</sup>					S/ 3,198.38	US\$ 972.53
(E) Impuesto a la Renta (A+B+C+D) x 1.5%					S/ 207.89	US\$ 63.21
(F) IGV (A+B+C+D+E) x 18% <sup>5/</sup>					S/ 2,532.16	US\$ 769.95
<b>Total</b>					<b>S/ 16,599.70</b>	<b>US\$ 5,047.47</b>
<b>COSTO TOTAL (1 persona)</b>					<b>S/ 829.98</b>	<b>US\$ 255.20</b>

Fuente:

1/ En abril 2018, se realizaron reuniones técnicas con Win Work Perú S.A.C., empresa dedicada al rubro de asesoría empresarial con siete (07) años de experiencia en el mercado, incluyendo servicios a empresas bajo el ámbito de competencia del OEFA, y con la Academia de Fiscalización del OEFA, la cual realiza periódicamente capacitaciones en temas ambientales. En dichas reuniones se capturó información sobre la estructura de costos relacionada con el desarrollo de capacitaciones, según las actividades y el tamaño de las empresas.

2/ Se considera las remuneraciones a expositores y asistentes para un (01) taller con dos (02) días de duración cada uno.

3/ Considera los costos por concepto de materiales, transporte, alquiler de instalaciones, entre otros.

4/ Porcentaje reportado por las empresas.

5/ 18% de IGV (aplicado sobre el total de remuneraciones, costos y utilidad).

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG) - DFAI

### Costo evitado: Costo de Capacitación per cápita

Descripción	Número de trabajadores	Precio unitario (a fecha de costeo) (S/.)	Factor de ajuste (inflación)	Precio unitario (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Costo (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Costo (a fecha de incumplimiento) (US\$)
Capacitación	12	S/ 829.98	1.009	S/ 837.46	S/ 10,049.46	US\$ 3,055.74
<b>Total</b>					<b>S/ 10,049.46</b>	<b>US\$ 3,055.74</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG) - DFAI

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 056-2019-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 25 páginas.