



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

2019-I01-027703

Lima, 12 de junio de 2019

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0814-2019-OEFA/DFAI

EXPEDIENTE N° : 1759-2018-OEFA/DFAI/PAS
ADMINISTRADO : ORLANDO DAVID FLORES RIVAS¹
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA CARABAYLLO
UBICACIÓN : DISTRITO DE CARABAYLLO, PROVINCIA Y
DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : FUNDICIÓN
MATERIA : ARCHIVO

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 805-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 30 de noviembre del 2018, los Escritos con Registros N° 096579 y 104141; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. El 2 de noviembre de 2017, la Dirección de Supervisión realizó una acción de supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones de la Planta Carabayllo² de titularidad del administrado Orlando David Flores Rivas (en adelante, **el administrado**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión de fecha 2 de noviembre de 2017³.
2. Posteriormente, a través del Informe de Supervisión Directa N° 013-2018-OEFA/DSAP-CIND del 16 de enero de 2018⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado, concluyendo que el administrado habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
3. Es así que, mediante la Resolución Subdirectoral N° 0809-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 25 de setiembre de 2018⁵ y notificada al administrado el 02 de octubre de 2018⁶ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10033124339.

² La Planta Carabayllo se encuentra ubicada en Avenida Valle Sagrado Mz. "M" Lote 01 del Distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima.

³ Folios 11 al 18 del documento contenido en el disco compacto que obra en folio 14 del Expediente.

⁴ Folios 2 al 13 (reverso) del Expediente.

⁵ Folios 28 al 31 del Expediente.

⁶ Folio 32 del Expediente.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

4. El 30 de noviembre del 2018, mediante Escrito con Registro N° 096579, el administrado presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral (en adelante, **Descargos I**)⁷.
5. El 17 de diciembre del 2018, mediante Carta N° 4028-2018-OEFA/DFAI⁸, la SFAP notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 805-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 30 de noviembre del 2018 (en adelante, **Informe Final**)⁹.
6. El 28 de diciembre del 2018, mediante Escrito con Registro N° 104141, el administrado presentó sus descargos contra el Informe Final de Instrucción (en lo sucesivo, **Descargos II**)¹⁰.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

7. La Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹¹ (en adelante, **Ley del SINEFA**), estableció que el OEFA asumiría las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
8. Asimismo, el artículo 249° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria¹².
9. Por ende, a los hechos imputados son de aplicación las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, contenidas en el TUO de la LPAG y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, **RPAS**); así como, los distintos dispositivos normativos que apruebe el OEFA en el marco de su competencia como ente rector de fiscalización ambiental.
10. En ese sentido, conforme a este marco normativo, de acreditarse la responsabilidad administrativa del imputado se dispondrá la aplicación de la correspondiente

⁷ Folios 41 a 49 del Expediente.

⁸ Folio 58 del Expediente.

⁹ Folios 50 al 57 del Expediente.

¹⁰ Folios 62 al 91 (reverso) del Expediente.

¹¹ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**
“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. (...)”.

¹² **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“Artículo 249.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora

El ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria, sin que pueda asumirla o delegarse en órgano distinto”.

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

sanción, y en el caso que la Autoridad Decisora considere pertinente se impondrán las medidas correctivas con la finalidad de revertir, corregir 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.

III. CUESTIÓN PREVIA

11. En el Escrito de Descargos I, el administrado interpuso un recurso de reconsideración contra la Resolución Subdirectoral N° 0809-2018-OEFA/DFAI del 25 de setiembre del 2018, mediante la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador.
12. Sobre el particular, los numerales 217.1 y 217.2 del Artículo 217° TUO de la LPAG señalan que es posible contradecir un acto administrativo que viole, desconozca o lesione un derecho o interés legítimo, mediante la interposición de un recurso administrativo; sin embargo, sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión¹³.
13. Pues bien, de acuerdo al inciso a) del numeral 218.1 del artículo 218° del TUO de la LPAG¹⁴, el recurso de reconsideración es un recurso administrativo y, en consecuencia, no resulta procedente la interposición del mencionado recurso contra la Resolución Subdirectoral, toda vez que ésta última no es un acto que ponga fin a la instancia, ni tampoco un acto de trámite que determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento o le haya producido indefensión al administrado, toda vez que se le otorgó un plazo de veinte días hábiles para la presentación de los correspondientes descargos. En ese sentido, el mencionado acto no configura ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 217° del TUO de la LPAG.
14. Por otro lado, en el Escrito de Descargos II, el administrado solicitó que se declare la nulidad de todos los actos administrativos llevados a cabo en el presente PAS.
15. Al respecto, resulta pertinente señalar que el numeral 11.1 del artículo 11° del TUO de la LPAG, prevé expresamente que los administrados deben plantear la nulidad de los actos administrativos a través de los recursos administrativos previstos en el

¹³ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

“Artículo 217°.- Facultad de contradicción

217.1 Conforme a lo señalado en el artículo 120, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

217.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo (...).”

¹⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**

“Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión. (...).”

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

Título III del Capítulo II del mismo cuerpo normativo, es decir, mediante la interposición del recurso de reconsideración o del recurso de apelación¹⁵.

16. Ahora bien, conforme se ha indicado en el numeral 12 de la presente Resolución, en el presente caso, no resulta procedente la interposición de un recurso administrativo que solicite la nulidad de todos los actos administrativos, toda vez que en el presente PAS no se ha emitido un acto definitivo que ponga fin a la instancia, ni tampoco un acto de trámite que determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento o le haya producido indefensión al administrado, por el contrario, la última actuación de la Autoridad Instructora fue la emisión y notificación del Informe Final en que se le otorgó un plazo de diez (10) días hábiles al administrado para la presentación de los correspondientes descargos. En ese sentido, no se ha configurado ninguno de los supuestos establecidos en el artículo 217° del TUO de la LAPG.
17. Sin perjuicio de lo manifestado en los numerales anteriores, en aplicación del **Principio de Informalismo** y el **Principio de Eficacia**, previstos en los numerales 1.6 y 1.10 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁶, en concordancia con el numeral 86.3 del artículo 86° del mismo dispositivo legal¹⁷, en el siguiente acápite esta Dirección evaluará los argumentos de fondo planteados en los Escritos de Descargos I y Descargos II presentados por el administrado.

IV. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

IV.1. Único hecho imputado: el administrado realizó actividades industriales en la Planta Carabaylo sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

¹⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

11.1 Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley. (...)”

¹⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“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:

(...)

1.6. Principio de informalismo.- *Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.*

(...)

1.10. Principio de eficacia.- *Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.*

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.”

¹⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

(...)

86.3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

(...)”

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidada) Análisis del único hecho imputado

18. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión¹⁸, durante la Supervisión Especial 2017, la Dirección de Supervisión pudo constatar que el administrado desarrolla actividades industriales de fundición en la Planta Carabayllo sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la Autoridad Competente, conforme se evidencia a continuación:

c) **Información del cumplimiento o incumplimiento:**
No cumple
Durante la supervisión, el administrado manifiesta que no cuenta con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.
Cabe indicar que, durante la supervisión, se observa que el administrado realiza actividades de moldeo y armado de moldes de arena y tierra. Asimismo el administrado manifiesta que actualmente procesa entre 1 Tonelada mensualmente y ha iniciado sus operaciones de fundición hace tres (3) aproximadamente. Cabe precisar que el administrado, manifiesta que la planta industrial cuenta con un área de 1000 m² y que no cuenta con licencia de funcionamiento propia, operando bajo la licencia de funcionamiento de la antigua empresa de fundición (Fundición Cardenas) que operaba en dicha instalación.

19. En tal sentido, en el Informe de Supervisión¹⁹, la Dirección de Supervisión concluyó que: *“El administrado realiza actividades de fundición de hierro sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción”*.

b) Análisis de los descargos

20. En sus Escritos de Descargos I y Descargos II, el administrado manifestó que es el propietario del inmueble ubicado en la Mz. “M” Lote 01 de la Asociación Valle, Distrito de Carabayllo; sin embargo, no ejerce en forma directa la actividad de fundición, toda vez que la mencionada actividad es ejercida por su inquilino, por lo que corresponde aplicar el Principio de Verdad Material, recogido en el Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG²⁰.
21. Para sustentar su afirmación, el administrado adjunta el Escrito con Registro N° 020243, a través del cual presentó el Contrato de Arrendamiento de Local Industrial de fecha 15 de setiembre de 2017 (en adelante, **Contrato N° 1**), cuyas firmas fueron legalizadas el 29 de setiembre de 2017 por la Notaría Mercedes Cabrera Zaldivar. En adición, el administrado adjuntó el Contrato de Arrendamiento de Local Industrial de fecha 15 de setiembre de 2018 (en adelante, **Contrato N° 2**), cuyas firmas fueron legalizadas el 19 de setiembre de 2018 por la Notaría Mercedes Cabrera Zaldivar.
22. De la revisión de los Contratos N° 1 y 2, es posible evidenciar que durante la Supervisión Regular 2017, la Planta Carabayllo había sido arrendada por el

¹⁸ En el numeral O.1 de la sección 10 del Acta de Supervisión que consta en el folio 13 del documento contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 14 del Expediente.

¹⁹ Folio 12 (reverso) del Expediente.

²⁰ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.**
Título Preliminar

“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.”

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

administrado a favor del señor Donato Ramos Lopez, identificado con Documento Nacional de Identidad N° 07984279, persona que, según afirma el administrado, sería el conductor de la actividad de fundición detectada en la mencionada Planta y a quien se le debió haber supervisado e iniciado un PAS.

23. Al respecto, cabe hacer mención al Principio de Presunción de Licitud recogido en el Numeral 9 del Artículo 248° del TUO de la LPAG²¹ el mismo que señala que las entidades deben presumir que los administrados han actuado conforme a sus deberes, mientras no cuenten con evidencia en contrario.
24. En atención a ello, el Principio de Presunción de Licitud implica que le corresponde a la autoridad administrativa probar el supuesto de hecho objeto de infracción, es decir, acreditar la existencia de las presuntas infracciones que han sido imputadas en contra del administrado; y, de esta forma atribuirle responsabilidad administrativa, de ser el caso.
25. En ese mismo sentido, el Principio De Verdad Material regulado en el TUO de la LPAG señala que en concordancia con el Numeral 6.1 del Artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos emitidos por las entidades al interior de los procedimientos administrativos sancionadores solo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados²².
26. Asimismo, sobre ello, Morón Urbina señala que, dentro de los atributos que adquiere el imputado a razón de este principio, se encuentra el siguiente²³:

“(…) la absolución en caso de insuficiencia probatoria o duda razonable sobre su culpabilidad. (Si la evidencia actuada en el procedimiento administrativo sancionador no llega a formar convicción de la ilicitud del acto y de la culpabilidad del administrado, se impone el mandato de absolución implícito que esta presunción conlleva (in dubio pro reo). En todos los casos de inexistencia de prueba necesaria para destruir la presunción de inocencia, incluyendo la duda razonable, obliga a la absolución del administrado).” (El énfasis es agregado)

27. Es así que en aquellos casos donde la Administración no recabe los medios probatorios suficientes para acreditar la existencia de infracción administrativa o, pese a la posesión de pruebas, no se haya generado en la autoridad convicción para determinar la responsabilidad administrativa, se aplicará el principio de presunción de licitud y se dispondrá la absolución del administrado.

²¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente
(…)

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

²² Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

“Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.”

²³ Los principios delimitadores de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana, Juan Carlos Morón Urbina. Artículo publicado en *Advocatus* N° 13, 2005, pp. 237-238. Obtenido del sitio web: http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_los_principios_de_la_potestad_sancionadora_de_la_administracion_en_la_ley_peruana.pdf



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

28. En el presente caso, los documentos remitidos por el administrado en sus Escritos de Descargos I y Descargos II, han generado duda razonable en la Administración respecto a la titularidad de la actividad industrial de fundición de hierro en la Planta Carabayllo que fue verificada durante la Supervisión Especial 2017.
29. En este sentido, y en estricta aplicación del Principio de Verdad Material y el Principio de Presunción de Licitud, **corresponde declarar el archivo del presente PAS seguido contra el administrado.**
30. Sin perjuicio de ello, corresponde a esta Dirección recomendar a la Dirección de Supervisión del OEFA realizar una visita de supervisión al administrado DONATO RAMOS LOPEZ, titular de la Planta Carabayllo ubicada en ubicada en Avenida Valle Sagrado Mz. "M" Lote 01 del Distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima, a efectos de verificar la realización de la actividad de fundición de hierro en dicha planta.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los Literales a), b) y o) del artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, y de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar el **ARCHIVO** del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra **ORLANDO DAVID FLORES RIVAS** por la comisión de la presunta infracción que consta en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0809-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Informar a **ORLANDO DAVID FLORES RIVAS** que, contra lo resuelto en la Resolución, es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Regístrese y comuníquese.

[RMACHUCA]

RMB/SPF/JRC



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 00890853"



00890853