



EXPEDIENTE N° : 1756-2018-OEFA/DFAI/PAS
ADMINISTRADO : COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C. – COVEFUSER S.A.C. ¹
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA VENTANILLA
UBICACIÓN : DISTRITO DE VENTANILLA, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
MATERIA : ACTIVIDADES SIN INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 MEDIDA CORRECTIVA
 MULTA
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

H.T. 2018-I01-919

Lima,

26 DIC. 2018

VISTO: El Informe Final de Instrucción N° 739-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 20 de noviembre del 2018; y,

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

1. Del 30 al 31 de octubre de 2017, la Dirección de Supervisión del OEFA (en adelante, **Dirección de Supervisión**) realizó una acción de supervisión especial² (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones de la Planta Ventanilla³ de titularidad de Compra Venta Fundición y Otros Servicios S.A.C. – COVEFUSER S.A.C. (en adelante, **Covefuser**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión⁴ del 30 de octubre de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**).
2. A través del Informe de Supervisión N° 836-2017-OEFA/DSAP-CIND del 29 de diciembre de 2017⁵ (en adelante, **Informe de Supervisión**), la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que Covefuser habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.

A través de la Resolución Subdirectoral N° 817-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 28 de setiembre de 2018⁶ y notificada el 10 de octubre de 2018⁷ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades



¹ Registro Único del Contribuyente N° 20547663439.

² Cabe señalar que la acción de supervisión especial fue realizada en atención al Oficio N° 1092-2016-DP/OD-CALLAO remitido por la Oficina Defensorial del Callao de la Defensoría del Pueblo al OEFA.

³ La Planta Ventanilla se encuentra ubicada en la Mza. E5, Lote 4 Parque Industrial (Parque Industrial Pachacutec-Frente a mi Perú) – Área Industrial 2 Proyecto Especial, distrito de Ventanilla, provincia de Callao y departamento de Lima.

⁴ Documento que obra en el disco compacto (CD), obrante a folio 15 del Expediente.

⁵ Folios 2 al 14 del Expediente.

⁶ Folios 17 al 20 del Expediente.

⁷ Folio 21 del Expediente.





Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Covfuser, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

4. El 29 de octubre del 2018, mediante escrito con Registro N° 88611⁸, Covfuser presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral (en adelante, **Escrito de descargos**)
5. Mediante Carta N° 3806-2018-OEFA/DFAI⁹, notificada el 22 de noviembre del 2018, la SFAP notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 739-2018-OEFA/DFAI/SFAP¹⁰ del 30 de noviembre del 2018 (en adelante, **Informe Final**).
6. A la fecha de emisión del presente Resolución, el administrado no ha presentado escrito de descargo alguno contra el Informe Final, pese a haber sido debidamente notificado para tal efecto.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

7. Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹¹, se 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 247° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-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, en el presente caso y en mérito a que el administrado incurrió en el hecho imputado que consta en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral con posterioridad a la pérdida de vigencia del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**) —considerando que la supervisión se realizó del 30 al 31 de octubre del 2017—, corresponde aplicar al referido hecho imputado, las disposiciones que



Folios 22 al 63 del Expediente.

Folio 80 del Expediente.

Folios 70 a 79 del Expediente.

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 documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades. (...)."

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 247.- 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".





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, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **RPAS**).

10. En ese sentido, conforme a este marco normativo, de acreditarse la responsabilidad administrativa del administrado, se dispondrá la aplicación de las correspondientes sanciones, y en el caso que la Autoridad Decisora considere pertinente se impondrán las medidas correctivas destinadas a revertir, corregir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que las conductas infractoras hubieran podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1. Único hecho imputado: Covefuser realizó actividades industriales en la Planta Ventanilla sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.

a) Análisis del único hecho imputado

11. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión¹³, durante la Supervisión Especial 2017 la Dirección de Supervisión verificó que Covefuser realizaba actividades de fabricación de metales comunes (fundición de metales ferrosos) sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por el sector competente.
12. De manera concordante, a través del Informe de Supervisión¹⁴, la Dirección de Supervisión concluyó que Covefuser realizó actividades de fabricación de metales comunes (fundición de metales ferrosos), sin contar con el certificado ambiental aprobado por la autoridad competente.

b) Análisis de los descargos

13. En su Escrito de descargos, Covefuser indicó que en el mes de agosto de 2018 solicitó una ampliación de plazo de un año a fin de presentar su instrumento de gestión ambiental, pues se trata de una microempresa con problemas económicos, los cuales le imposibilitan presentar su instrumento hasta el 4 de setiembre del 2018.



Apartado 1 del Acta de Supervisión, referido a verificación de obligaciones:

"(...)"

N°	Descripción	¿Corrigió? (Si, no, por determinar)	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
1.	(...) El administrado realiza actividades de fabricación de metales comunes (fundición Certificación Ambiental emitida por el Ministerio de la Producción.	No	--

"(...)"

Folio 4 (reverso) del Expediente, el cual señala lo siguiente:

"(...)"

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión	Medios probatorios
1	El administrado realiza actividades de fabricación de metales comunes (fundición Certificación Ambiental emitida por el Ministerio de la Producción.	- Acta de Supervisión - Registro de estudios aprobados por el Ministerio de la Producción - Fotografías del 1 al 7





14. Al respecto, conforme a lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**)¹⁵, el administrado, en su calidad de persona jurídica dedicada a actividades industriales, es conocedora de las normas que regulan dicha actividad, de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo que le imponen como titular para operar una Planta Industrial y de las consecuencias derivadas de la inobservancia de las mismas.
50. En ese sentido, el administrado no podría apartarse de manera unilateral de sus obligaciones ambientales, alegando problemas económicos de la empresa, dado que tales hechos no se subsumen en ningún eximente de responsabilidad (caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero)¹⁶.
15. Por otro lado, en cuanto al plazo al que hace referencia el administrado -el **4 de setiembre de 2018**- es el contenido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
16. Sobre el particular, corresponde aclarar que, el numeral 2 del artículo 8°¹⁷ y el artículo 18° Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI¹⁸ (en adelante, **RPADAIM**)¹⁹, establecieron que para las actividades que se encontrasen en curso a la fecha de entrada en vigencia de dicha norma, correspondía realizar su adecuación ambiental, a través de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**).
17. Así, conforme al precitado artículo 18° del RPADAIM, la exigibilidad de contar con un PAMA para titulares con **actividades en curso** se encontraba condicionada a la promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que dispongan una adecuación, como se aprecia a continuación, de un extracto del artículo antes indicado:

¹⁵ Considerando 46 de la Resolución N° 050-2016-OEFA/TFA-SEPIM.

¹⁶ Decreto Legislativo N° 295 - Código Civil

Artículo 1315°. - Caso fortuito o fuerza mayor es la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

¹⁷ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

Artículo 8.- Documentos Exigibles.- Las actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:

"(...)

2. Actividades en Curso.- Un PAMA para el caso de actividades en curso que deban adecuarse a las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.

"(...)"

¹⁸ Cabe señalar que el Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI entró en vigencia en octubre de 1997.

Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

Artículo 18.- PAMA.- De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera.

Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente."





"Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación.

La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente."

18. Por otro lado, según lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria del RPADAIM²⁰, la presentación del PAMA estaba sujeta a los plazos y condiciones que estableciera la autoridad competente. Asimismo, en el Anexo II de dicho cuerpo normativo²¹ se fijó el procedimiento para la adecuación gradual de las actividades en curso de la industria manufacturera, conforme al siguiente detalle:

"(...)

ANEXO II

PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACIÓN GRADUAL DE LAS ACTIVIDADES EN CURSO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA A LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES A TRAVÉS DEL PAMA

Obligaciones del Ministerio

- Promulgación del Reglamento
- Priorización de las Actividades Industriales para el proceso de adecuación.
- Elaboración y Aprobación de los Protocolos de Monitoreo de Emisiones y Efluentes."

(Subrayado agregado)

19. De acuerdo a lo expuesto, se tiene que, la adecuación de las actividades en curso, era exigible en tanto se promulgaran normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.
20. Precisamente, en el marco de lo establecido en el RPADAIM, el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) aprobó los Límites Máximos Permisibles y valores referenciales para efluentes y emisiones de las actividades de los rubros Cemento, Cerveza, Curtiembre y Papel, mediante el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, priorizando de esta manera, la adecuación ambiental de las mencionadas actividades en curso²².

²⁰

Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

Segunda.- La presentación del PAMA, se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.

(...)"

Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

ANEXO II

PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACION GRADUAL DE LAS ACTIVIDADES EN CURSO DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA A LAS EXIGENCIAS AMBIENTALES A TRAVES DEL PAMA

Obligaciones del Ministerio

- Promulgación del Reglamento.
- Priorización de las Actividades Industriales para el proceso de adecuación.
- Elaboración y Aprobación de los Protocolos de Monitoreo de Emisiones y Efluentes.

(...)"

Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel

"Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar

Las empresas industriales manufactureras en actividad de los Subsectores cemento, cerveza y papel, deberán presentar un Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de la Producción, para lo cual dentro del plazo de treinta (30) días útiles de publicado el presente Decreto Supremo, comunicarán a la autoridad competente el nombre de la empresa de consultoría ambiental debidamente registrada, a la que el titular de la actividad manufacturera hubiese contratado para cumplir con lo dispuesto en la presente norma. (...)"





- 21. Por otro lado, mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera (en adelante, **Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM**), el cual dispuso, entre otros aspectos, que la autoridad competente podía exigir el inicio de la adecuación ambiental a aquellas actividades en curso —a las cuales aún no les fuera exigible la presentación de un DAP o PAMA— que fueran objeto de una denuncia ambiental en su contra²³.
- 22. Finalmente, la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobada mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, **Reglamento de Gestión Ambiental de Industria**), establece taxativamente lo siguiente:

“(…)

Cuarta.- Adecuación ambiental de titulares que no cuenten con instrumento de gestión ambiental aprobado

Los titulares que, de acuerdo a la normativa ambiental existente a la aprobación del presente Reglamento estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, de Estándares de Calidad Ambiental, aprovechamiento de los recursos naturales, control de sustancias peligrosas y otras obligaciones de naturaleza similar, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (03) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.”

(Subrayado agregado)

- 23. Considerando lo señalado en párrafos anteriores, se tiene que quienes tendrán un plazo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental, son únicamente las actividades industriales que se encuentren dentro de los siguientes supuestos:

- (i) Actividades industriales **en curso** que han sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental (conforme al artículo 18° del RPADAIM); o,
- (ii) Actividades industriales respecto de las cuales, PRODUCE hubiese exigido, a raíz de una denuncia ambiental, el inicio de la adecuación ambiental de sus actividades en curso (conforme al artículo 7° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI).



- 24. En atención al desarrollo anterior, corresponde precisar que en el Expediente obra la Ficha de Consulta RUC de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria - SUNAT en la que se indica como fecha de inicio de actividades de Covefuser, el 18 de abril de 2012; por lo que, se concluye lo siguiente:



Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI

“(…)

Artículo 7.- Situación de Titulares sin PAMA, DAP, EIA o DIA.

Aquellos titulares de actividades para las cuales aún no sea exigible la presentación de un DAP o PAMA y que a la fecha de presentación de una denuncia ambiental en su contra no cuenten con un DAP, PAMA u otro instrumento similar aprobado o en proceso de aprobación, podrán ser obligados por la autoridad competente a iniciar un proceso de adecuación ambiental, conforme a las disposiciones del Reglamento y del presente Régimen, sin perjuicio de las medidas de seguridad o de remediación a que hubiere lugar.

Si el infractor es titular de una actividad comprendida en el Artículo 10 del Reglamento o que pertenezca a un Subsector para el cual la presentación del DAP o PAMA es exigible, la autoridad competente podrá sancionar dicha infracción sin perjuicio de obligarlo a iniciar el proceso de adecuación ambiental respectivo y de imponerle las medidas de seguridad o de remediación a que hubiera lugar.”





- a) Covefuser realiza actividades industriales **nuevas** en comparación con la fecha de entrada en Vigencia de la RPADAIM (octubre de 1997); y,
- b) No se encontraba inmerso en alguno de los supuestos (i) o (ii) indicados en el numeral precedente.
25. Por los motivos antes expuestos, Covefuser no puede ser comprendido dentro de los alcances del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento de Gestión Ambiental de Industria; y, por tanto, corresponde desestimar el alegato de defensa planteado por el administrado en este extremo.
26. Covefuser también señaló que de forma previa a la obtención de su instrumento de gestión ambiental debe cumplir con distintas obligaciones como obtener el certificado de Defensa Civil, licencia de funcionamiento, entre otros.
27. Al respecto, debe precisar que Covefuser debió contar con un instrumento de gestión ambiental de forma previa al inicio de sus actividades, conforme al RPADAIM, es así que, el cumplimiento de las otras obligaciones indicadas por el administrado exigidas por otros organismos públicos no lo eximen de responsabilidad, pues las mismas no se encuentran condicionadas entre sí y son exigibles al administrado de forma independiente.
28. Covefuser indica además que, la imputación bajo análisis lesionaría su derecho al trabajo, fomento del empleo, educación, así como el principio de Costo – Eficiencia, establecido en el Reglamento de Supervisión, pues la obtención del instrumento de gestión ambiental le generaría gastos excesivos.
29. Sobre el particular, debe tenerse presente que si bien el artículo 59° de la Constitución Política de 1993²⁴, establece que el Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de empresa, comercio e industria, la citada norma precisa que el ejercicio de dicha libertad no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. Adicionalmente, debe tomarse en consideración que el numeral 15 del artículo 2° de la Constitución Política de 1993²⁵, precisa que el derecho a trabajar libremente **debe ser ejercido con sujeción a ley**; en consecuencia y en virtud a dicha excepción, se tiene que, ningún derecho de índole económico es absoluto, por lo que no puede ser ejercido vulnerando otros derechos fundamentales.

Asimismo, es preciso considerar que el numeral 22° del aludido artículo 2° de la Carta Magna, señala que constituye un derecho fundamental de la persona el goce de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida²⁶. Por tal



²⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DEL AÑO 1993

"(...)

Artículo 59.- Rol Económico del Estado

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades."

²⁵ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DEL AÑO 1993

"(...)

Artículo 2.- Derechos fundamentales de la persona

Toda persona tiene derecho:

(...)

15. A trabajar libremente, con sujeción a ley.

²⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DEL AÑO 1993





motivo, la tutela del derecho al trabajo y libre empresa no puede suponer el incumplimiento de la normativa ambiental.

31. En ese sentido, el OEFA puede ejercer su función fiscalizadora respecto de todos aquellos administrados que desarrollen alguna de las actividades productivas que se encuentran bajo su competencia, como es el caso de la fabricación de metales comunes (fundición de metales ferrosos)²⁷ como es el caso de Covefuser; por lo que, corresponde desestimar dicha alegación realizada por el administrado.
32. Con relación al principio de Costo-Eficiencia establecido en el Reglamento de Supervisión, es preciso indicar que el mismo señala expresamente que la función de supervisión se lleva a cabo evitando generar costos excesivos e injustificados al administrado; sin embargo, el cumplimiento de sus obligaciones ambientales no es un costo adicional en el que Covefuser deba incurrir con ocasión de la supervisión, sino un requisito para el desarrollo de su actividad. En ese sentido, lo alegado por Covefuser carece de sustento alguno.
33. Sin perjuicio de lo anterior, esta Autoridad Decisora ha realizado de oficio la revisión de los estudios ambientales aprobados por el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) publicados en su portal web²⁸, de la cual se advierte que -a la fecha de emisión del presente Informe-, Covefuser no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado para las actividades realizadas en la Planta Ventanilla.
34. De lo actuado en el Expediente, quedó acreditado que Covefuser realizó actividades industriales en su Planta Ventanilla sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.
35. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial; por lo que, **corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Covefuser en el presente PAS.**

IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O PROPUESTA DE MEDIDAS CORRECTIVAS

IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

36. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas²⁹.

Artículo 2°- Derechos fundamentales de la persona

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 desarrollo de su vida.

(...)"

²⁷ Cabe precisar que la actividad de Covefuser se encuentra comprendida en el CIU rev 3. 2732, siendo que el OEFA es competente para fiscalizar las actividades bajo dicho CIU desde el 15 de agosto del 2015, conforme se establece en la Resolución de Consejo Directivo N° 034-2015-OEFA/CD.

²⁸ <http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>
(Fecha de revisión: 9 de noviembre del 2018)

²⁹ Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.

"Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas





37. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del Sinefa) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG³⁰.
38. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa³¹, establece que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa³², establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
39. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.
(...)"

30

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"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.

(...)"

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 249°.-Determinación de la responsabilidad

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

(...)

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.

32

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

(...)

f) Otras que se consideren necesarias para **evitar la continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".

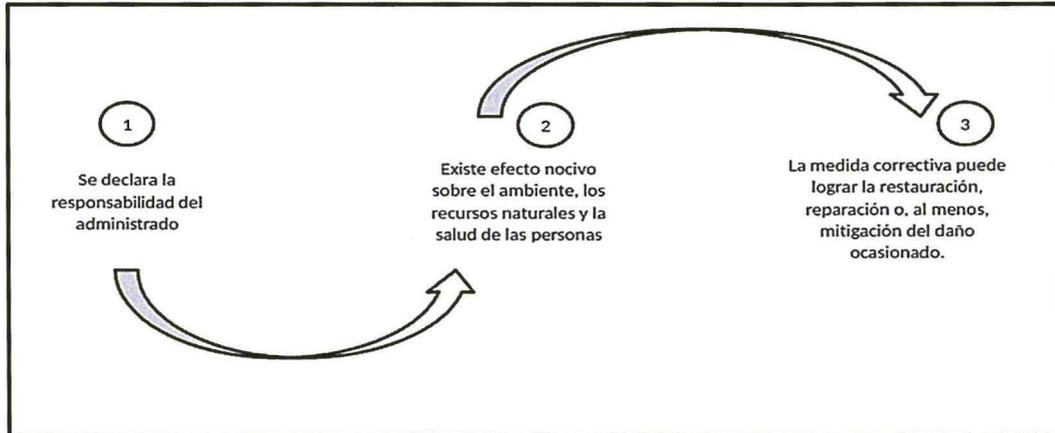
(El énfasis es agregado).





- c) La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa



Elaborado por la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos -DFAI

40. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos³³. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.
41. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
 - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible³⁴ conseguir a través del



³³ En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Circulo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

³⁴ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido.- Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.



dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

42. Como se ha indicado antes, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:
- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
 - (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG
43. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar³⁵, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:
- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
 - (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

- **Único hecho imputado**

44. En el presente caso, la conducta infractora imputada al administrado está referida al desarrollo de actividades industriales, sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.
45. Al respecto, de la revisión del Sistema de Información en Línea del Ministerio de Producción³⁶, se aprecia que a la fecha Covefuser no acreditó contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente para las actividades que realiza en la Planta Ventanilla.

(...)

Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.2 *En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar*”.

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

“Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

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

(...)

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.*

³⁶

De la revisión de la documentación que obra en el Expediente, así como, de la revisión de los “Estudios ambientales aprobados” por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria” del Ministerio de la Producción (Consulta realizada el 18.12.2018 y disponible en: <https://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>), se advierte que Covefuser no cuenta con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental.





46. El no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, no permite que Covefuser implemente las medidas de control para los diferentes componentes ambientales, como: (i) establecer un programa de monitoreo para monitorear los diversos parámetros de medición, (ii) realizar el manejo y la disposición de los residuos sólidos peligrosos y no peligrosos, entre otros; generando un riesgo de afectación a la flora o fauna.
47. Por lo tanto, el no contar con un instrumento de gestión ambiental no le permite a Covefuser determinar los posibles aspectos ambientales que podría generar producto de su actividad; y, por ende, no podría implementar las alternativas de solución, mitigación y/o control frente a los posibles impactos negativos que se generarían por dicha actividad.
48. Conforme a los riesgos de efectos nocivos antes descritos y de acuerdo a lo expuesto en el acápite IV.1. de la presente Resolución, el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG, establece que las medidas correctivas que acompañan la declaratoria de responsabilidad administrativa son conducentes a ordenar la reposición o reparación de la situación alterada por la infracción administrativa; del mismo modo, el Literal f) del Numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del Sinefa establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
49. Asimismo, resulta necesaria la exigencia de su cumplimiento en un plazo determinado pues, como se ha señalado previamente, el administrado no ha acreditado el cese de los efectos nocivos de su conducta infractora ni obran medios probatorios o indicios que permitan afirmar que la misma será corregida en un lapso de tiempo razonable.
50. Por lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el artículo 22° de la Ley del SINEFA, en el presente caso, corresponde el dictado de la medida correctiva descrita en la Tabla N° 1 siguiente:

Tabla N° 1: Medida Correctiva

Conducta infractora	Propuesta de Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
Covefuser realizó actividades industriales en la Planta Ventanilla sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.	a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Ventanilla hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la Resolución Directoral correspondiente.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos: i) Copia del cargo de comunicación del cierre ³⁷ parcial, total,



³⁷

Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE

"(...)

Artículo 65.- Comunicación del titular en caso de cierre



Conducta infractora	Propuesta de Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
	<p>competente.</p> <p>b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a. precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la Autoridad Supervisora, a cuenta y cargo de Covefuser, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>		<p>temporal o definitivo de la Planta Ventanilla a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe técnico con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Ventanilla que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p> <p>En caso que Covefuser obtenga la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los (90) noventa días hábiles otorgados, deberá adjuntar a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>



A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, se ha tenido en cuenta el tiempo necesario para que el administrado realice: i) el proceso de convocatoria de empresas autorizadas que brinden el servicios de cierre parcial, total, temporal, o definitivo, de ser el caso, de sus actividades industriales en la Planta Ventanilla, ii) actividades de retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en la citada Planta y iii) la realización del informe de cierre de sus actividades.



- 65.1 El titular debe comunicar a la autoridad competente su decisión de cierre definitivo, temporal, parcial o total de sus actividades o instalaciones, con una anticipación no menor de noventa (90) días calendario antes del inicio de la ejecución del cierre, en cuyo caso adjuntará a la comunicación el plan de cierre detallado. (...).
- 65.2 En caso el titular considere que no existen aspectos ambientales relevantes en la etapa de cierre y post cierre, podrá adjuntar a la comunicación a que hace referencia el numeral anterior, una solicitud sustentada a la autoridad competente, la cual determinará la exigibilidad o no de la presentación de un plan de cierre detallado, previa opinión favorable del ente fiscalizador.
- 65.3 En los casos de reinicio de actividades que hayan sido objeto de cierre temporal, parcial o total, el titular debe comunicar al ente fiscalizador, y éste a la autoridad competente, el reinicio de sus actividades, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores."





52. Por lo que un plazo de noventa (90) días hábiles contados desde la notificación de la presente resolución, se considera un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva que sea dictada.
53. Adicionalmente, se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que Covefuser presente el informe técnico con las medidas adoptadas para el cierre de las actividades que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ante la Dirección Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA. El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la actualización de la certificación ambiental del administrado, así como por el representante legal.

V. PROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA SANCIÓN

V.1. Análisis de aplicación de Retroactividad Benigna en el caso concreto

54. La Resolución Subdirectorial propuso que la eventual sanción aplicable tendría como tope mínimo ciento setenta y cinco (175) UIT y hasta un máximo de diecisiete mil quinientos (17 500) UIT. No obstante, con fecha 16 de febrero del 2018, fue publicada en el diario Oficial El Peruano, la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, mediante la cual se aprobó la nueva tipificación de infracciones administrativas relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, la misma que establece un nuevo rango de sanción para los casos relacionados al hecho imputado materia del presente PAS. En ese sentido, la nueva sanción monetaria tiene un rango pecuniario mínimo de 0 y como máximo la suma de 30 000 UIT.
55. Sobre el particular, el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG, recoge el principio de irretroactividad, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**³⁸.
56. En tal sentido, resulta pertinente realizar en el presente caso, un análisis integral de la regulación anterior y actual sobre la materia para determinar si en el presente caso resulta aplicable un supuesto de retroactividad benigna a favor de Covefuser.
57. De la comparación entre el marco normativo anterior y el actual, se observa lo siguiente:

Tabla N° 2: Comparación del marco normativo



38

Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
"Artículo 246°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa

(...)

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".



Análisis integral aplicado a la retroactividad benigna		
Norma	Regulación anterior	Regulación actual
Tipificadora	<p>Numeral 3.1 del Cuadro Tipificación de Infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de Actividades en zonas prohibidas, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD</p> <p>Multa: De 175 a 17 500 UIT</p>	<p>Numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD</p> <p>Multa: - hasta 30 000 UIT</p>

58. En atención a lo anterior, se evidencia que el marco normativo actual es más favorable para Covefuser en comparación con el anterior; toda vez que, actualmente la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD dispone una consecuencia jurídica más beneficiosa –en cuanto la sanción mínima considerada–, razón por la cual, se aplicará el principio de retroactividad benigna en el presente caso.

V.2. Graduación de la multa

59. La multa se calcula al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 246° del TUO de la LPAG³⁹.

60. Por lo tanto, corresponde evaluar la multa aplicable en el presente caso en función de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Metodología para el Cálculo de las Multas**).

61. Sobre el particular, cabe mencionar que, mediante el Informe Técnico N° 1097-2018-OEFA/DFAI/SSAG del 14 de diciembre del 2018, la Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos de esta Dirección realizó la siguiente evaluación del cálculo de multa, el cual forma parte integrante de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del TUO de la LPAG⁴⁰.



Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

Procedimiento Sancionador

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- La probabilidad de detección de la infracción;
- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...).

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 6.- Motivación del acto administrativo





62. Por tanto, la fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor⁴¹ F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad. La fórmula es la siguiente⁴²:

$$\text{Multa (M)} = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

i) Beneficio Ilícito (B)

63. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades económicas sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
64. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con los servicios profesionales y técnicos idóneos para obtener la certificación ambiental con el instrumento de gestión ambiental pertinente.
65. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a S/. 5,312.70⁴³. Este costo considera las remuneraciones por los servicios del personal profesional y técnico⁴⁴, los análisis de laboratorio, así como otros costos directos (por ejemplo, impresión de informes, planos, mapas, transporte) y costos administrativos (por ejemplo, servicios generales, mantenimiento)

(...)

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

(...)"

Para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

Costo evitado promedio de elaboración de un instrumento de gestión ambiental para el caso en análisis (unidades de actividad industrial). Para mayor detalle revisar el Anexo N° 1 del Informe técnico.

Se consideraron profesiones tales como ingenieros, biólogos y sociólogos, con su respectivo apoyo técnico. Considerando los temas a desarrollarse en el instrumento de gestión ambiental requerido para establecimientos que realizan actividades industriales, según la Resolución Ministerial N° 108-99-ITINCI/DM. Para estimar los salarios de los servicios profesionales y técnicos se utilizó la información del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014).





66. Una vez estimado el costo evitado, este es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)⁴⁵ desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha del cálculo de la multa. Finalmente, el resultado es expresado en la UIT vigente.
67. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en el Cuadro N° 1.

Cuadro N° 1

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	S/. 5,312.70
COK (anual) ^(b)	11.00%
COK _m (mensual)	0.87%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	13
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa ^(d)	S/. 5,945.95
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT ₂₀₁₈ ^(e)	S/. 4,150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	1.43 UIT

Fuentes:

- (a) Ver Anexo N° 1 del Informe Técnico.
- (b) Referencias: 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 la supervisión (octubre 2017) y la fecha del cálculo de la multa (noviembre 2018).
- (d) Cabe precisar que, si bien el Informe Técnico tiene como fecha de emisión diciembre del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es noviembre del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
- (e) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos

68. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 1.43 UIT.

ii) Probabilidad de detección (p)

69. Se considera una probabilidad de detección alta⁴⁶ de 0.75, debido a que la infracción fue detectada mediante una supervisión especial, la cual fue realizada por la Dirección de Supervisión del 30 al 31 de octubre del 2017.

iii) Factores de gradualidad (F)

70. Se he estimado aplicar los siguientes factores de gradualidad: (a) gravedad de daño al ambiente o factor f1 y (b) perjuicio económico causado o factor f2.

71. Respecto al primero, se considera que desarrollar de actividades productivas sin contar con la debida certificación ambiental podría afectar potencialmente a la flora y fauna del entorno; por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 20%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.

⁴⁵ El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.

⁴⁶ Conforme con la tabla N° 1 del Anexo N°2 de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.



72. Se ha considerado que el daño potencial alcanzaría al menos un grado de incidencia mínima. En consecuencia, se debe aplicar una calificación de 6% correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.
73. Se considera que el impacto o daño potencial se produciría por lo menos en la zona de influencia directa del administrado, por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 10% correspondiente al ítem 1.3 del factor f1.
74. Adicionalmente, se considera que el impacto potencial podría ser reversible en el corto plazo, por lo cual corresponde aplicar una calificación de 6%, respecto al ítem 1.4 del factor f1. En consecuencia, el factor de gradualidad f1 asciende a 42%.
75. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total⁴⁷ entre 19.6% y 39.1%; en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 8% al factor de gradualidad f2.
76. En total, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.50 (150%)⁴⁸. Un resumen de los factores se presenta en el Cuadro N° 2.

Cuadro N° 2

FACTORES DE GRADUALIDAD	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	42%
f2. El perjuicio económico causado	8%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	50%
Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	150%

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos



iii) Valor de la multa propuesta

Luego de aplicar la probabilidad de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 2.86 UIT. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Cuadro N° 3.

Cuadro N° 3

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1.43 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores de gradualidad F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	150%



⁴⁷ En el presente caso, la infracción ocurre en el distrito de Ventanilla de la Provincia constitucional del Callao, cuyo nivel de pobreza total es 23.6 %, según la información presentada en el "Mapa de pobreza provincial y distrital 2009. El enfoque de la pobreza monetaria" publicado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI).

⁴⁸ Ver Anexo N° 2 del Informe Técnico.





Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	2.86 UIT
------------------------------------	----------

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión Incentivos

78. En consecuencia, con motivo de la comisión de la infracción administrativa materia de análisis, corresponde sancionar al administrado con una multa ascendente a **2.86 UIT**.
79. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS⁴⁹, la multa a ser impuesta, la cual ascendería a 2.86 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 infracción⁵⁰. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.
80. De acuerdo a la información reportada por el administrado, sus ingresos brutos percibidos en el año 2017 ascendieron a 1.16 UIT⁵¹. En atención a ello, se debe considerar que la multa a imponer no debe ser superior al límite del 10% de dichos ingresos, ascendente a 0.116 UIT; por lo que, corresponde imponer dicha multa al administrado.

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, el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país 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 la existencia de responsabilidad administrativa de **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C. – COVEFUSER S.A.C.**, por la comisión de la infracción que consta en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 817-2018-OEFA/DFAI/SFAP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Sancionar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C. – COVEFUSER S.A.C.**, con una multa ascendente a **0.116 UIT** vigentes a la fecha de pago, al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora señalada en el numeral N° 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 817-2018-



⁴⁹ Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD

(...)

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.

⁵⁰ Por la naturaleza de la infracción, se considera a la fecha de emisión del presente documento como el momento de ocurrencia de la infracción. Por lo tanto, el análisis de confiscatoriedad se realiza en base a los ingresos obtenidos por el administrado el año 2017.

⁵¹ Mediante escrito N° 2018-E01-88611 remitido el 29 de octubre del 2018, el cual obra en el expediente N° 1756-2018-OEFA/DFAI/PAS, el administrado presentó sus ingresos brutos percibidos durante el año 2017, los mismos que ascienden a 1.16 UIT.





OEFA/DFAI/SFAP, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 3°.- Ordenar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C.** – **COVEFUSER S.A.C.**, el cumplimiento de la medida correctiva detallada en la Tabla N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

Artículo 4°.- Informar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C.** – **COVEFUSER S.A.C.**, que el monto de la multa impuesta deberá ser depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 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 Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del pago realizado.

Artículo 5°.- Informar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C.** – **COVEFUSER S.A.C.**, que el mandato de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución se realiza bajo apercibimiento de imponer una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT en caso de incumplimiento, que deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; en caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que el administrado acredite el cumplimiento de la medida correctiva correspondiente, conforme lo establecido en el Artículo 23° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD y en el Numeral 22.4 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 6°.- Informar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C.** – **COVEFUSER S.A.C.**, que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

Artículo 7°.- Informar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C.** – **COVEFUSER S.A.C.**, que de acuerdo a los artículos 28° y 29° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 8°.- Informar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C.** – **COVEFUSER S.A.C.**, que contra lo resuelto en la presente 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 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, y en el Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 9°.- Informar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C.** – **COVEFUSER S.A.C.**, que el recurso de apelación que se interponga en el extremo de





la medida correctiva ordenada no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas. En caso el administrado solicite la suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme lo establecido en el Numeral 24.2 del Artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Artículo 10°.- Notificar a **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C. – COVEFUSER S.A.C.**, el Informe Técnico N° 1097-2018-OEFA/DFAI/SSAG de 14 de diciembre del 2018, el cual forma parte integrante de la motivación de la presente Resolución, de conformidad con el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 11°.- Con la finalidad de asegurar el correcto cumplimiento de la medida correctiva, se solicita **COMPRA VENTA FUNDICIÓN Y OTROS SERVICIOS S.A.C. – COVEFUSER S.A.C.**, informar a esta Dirección los datos de contacto del responsable de remitir la información para la acreditación del cumplimiento de la medida correctiva impuesta en la presente Resolución Directoral, para lo cual se pone a su disposición el formulario digital disponible en el siguiente link: bit.ly/contactoMC

Regístrese y comuníquese,

.....
Eduardo Melgar Córdova
Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA



ERMC/DCP/lsc



