



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

RESOLUCIÓN N° 009-2019-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 3050-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : DIONICIO HUARCA LAULE
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1124-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Dionicio Huarca Laule por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.*

Asimismo, se revoca la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019 que sancionó a Dionicio Huarca Laule con una multa de 15.30 UIT; reformándola con una multa ascendente a 0.0502 UIT, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa.

Lima, 29 de noviembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Dionicio Huarca Laule¹ (en adelante, **Dionicio Huarca**) es titular de la Planta Cerro Colorado, ubicada en Mz. I, Lote 5, Parque Industrial Río Seco, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa (en adelante, **Planta Cerro Colorado**).
2. El 13 de julio de 2018, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular en la Planta Cerro Colorado (en adelante, **Supervisión Regular 2018**), durante la cual se detectó un presunto incumplimiento a las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Dionicio Huarca, tal como se desprende del Informe de Supervisión N° 405-2018-OEFA/DSAP-CIND del 28 de agosto de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**)².

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10295253865.

² Folios 1 al 5.

3. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (**SFAP**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 887-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 12 de diciembre de 2018, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Dionicio Huarca³.
4. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁴, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 00057-2019-OEFA/DFAI-SFAP del 25 de febrero de 2019⁵ (en adelante, **IFI**).
5. Tras haberse emitido los descargos del administrado⁶, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019⁷, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Dionicio Huarca por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Dionicio Huarca no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Cerro Colorado, durante la Supervisión Regular 2018.	Artículo 20° del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (Reglamento de Supervisión) ⁸ .	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) ⁹ . Numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de la RCD N° 042-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 887-2018-OEFA/DFAISFAP.
Elaboración: TFA

³ Folios 6 al 8. Notificada el 26 de diciembre de 2018 (Folio 9).

⁴ Folios 11 al 18. Escrito presentado el 22 de enero de 2019.

⁵ Folios 23 al 31. Notificada el 4 de marzo de 2019 (Folio 32).

⁶ Folios 37 al 43. Escrito presentado el 4 de abril de 2019.

⁷ Folios 48 al 55. Notificada el 25 de setiembre de 2019 (Folio 57).

⁸ **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.

⁹ **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 Dionicio Huarca con una multa ascendente a 15.30 (quince con 30/100) 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

Conductas Infractoras	Medidas Correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Dionicio Huarca no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Cerro Colorado, durante la Supervisión Regular 2018.	Acreditar la capacitación al personal que labora en la Planta Cerro Colorado (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.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente Resolución.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir con la presente medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección, un informe técnico detallado que contenga: (i) Las medidas y acciones implementadas, tales como memorandos, temario de capacitación, carteles y/o avisos enviados o implementados; a fin de que el personal que labora en la Planta cerro Colorado, tenga conocimiento de que se debe permitir el ingreso de los supervisores del OEFA y facilitar el ejercicio de sus funciones. El informe deberá estar firmado por el representante legal de la empresa.

Fuente: Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

8. El 15 de octubre de 2019, Dionicio Huarca interpuso recurso de apelación¹⁰ contra la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI, así como presentó un escrito complementario el 17 de octubre de 2019¹¹, argumentando lo siguiente:
- a) Dionicio Huarca señala que no se encontraba en la Planta Cerro Colorado el día que los fiscalizadores se presentaron para efectuar la Supervisión Regular 2018 (13 de julio de 2018), debido a que estaba hospitalizado. Sostiene que no era posible que hubiera ninguna persona en la Planta Cerro Colorado el día que los fiscalizadores se presentaron para la Supervisión Regular 2018, porque trabaja solo y en tanto que los fiscalizadores no identificaron a la persona encontrada en la Planta.

¹⁰ Folios 62 al 158.

¹¹ Folios 254 al 305.

- 
- 
- 
- b) DFAI ha dejado de lado los argumentos relativos al caso fortuito y fuerza mayor esgrimidos por el administrado. Producto de un accidente del titular, la Planta estuvo paralizada y es poco probable que el día que los fiscalizadores se presentaron para efectuar la Supervisión Regular 2018 hubiera algún personal del titular. Lo más probable es que la persona que ostenta la titularidad de la parte frontal de la Planta es quien atendió a los funcionarios de OEFA.
- c) OEFA le ha solicitado documentos que acrediten que la parte frontal de la Planta es de otro propietario, pese a que los fiscalizadores de OEFA habrían constatado en su visita que el administrado trabaja al fondo del predio.
- d) OEFA señala que la objetividad de la infracción se encuentra en el hecho que el administrado pidió disculpas, en su escrito de descargos de 22 de enero de 2019, por no haberlos podido atender correctamente, siendo que se trató de la única vez que no se les pudo atender porque el titular estaba hospitalizado.

Medida correctiva

- e) No puede cumplir con la medida correctiva de brindar capacitaciones porque no cuenta con personal y que, personalmente se ha capacitado en varias oportunidades. Asimismo, viene adecuando su taller a las exigencias medioambientales, lo que le significó la imposición de multas por parte del OEFA. Adjunta un Informe de Monitoreo Ambiental presentado a OEFA el 6 de junio de 2019, un Informe presentado a PRODUCE el 16 de setiembre de 2019 y copia de descargos respecto al Expediente N° 1738-2018-OEFA/DFAI/PAS. Como parte de la medida correctiva se le ha otorgado un plazo para entregar documentación; sin embargo, ha presentado los informes pertinentes a PRODUCE en su oportunidad.

Multa

- 
- f) A fin de acreditar sus ingresos, presenta su información tributaria emitida por SUNAT, correspondiente a los años 2016 y 2017 (incluyendo su PDT de dichos años). Señala que su local es un pequeño taller y no una Planta, que no trabaja con regularidad y que sus ingresos no son suficientes para cubrir el pago excesivo de la multa impuesta. Ha solicitado previamente la condonación de la multa, sin embargo se le ha denegado por efectuarlo en un proceso de ejecución coactiva, por lo que reitera su solicitud de condonación de multa.

II. COMPETENCIA

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

Funciones del Ministerio del Ambiente (Decreto Legislativo N° 1013)¹², se crea el OEFA.

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹³ (Ley del SINEFA), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
11. Asimismo, 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 OEFA¹⁴.
12. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión,

¹² **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
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.

¹³ **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.

¹⁴ **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.

¹⁵ **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.

fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 033-2013-OEFA/CD¹⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde el 9 de agosto de 2013.

13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁷, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁸, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o

¹⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 033-2013-OEFA/CD, Determinan que el OEFA asume funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del PRODUCE**, publicado en el diario oficial El Peruano el 8 de agosto de 2013.

Artículo 1.- Determinar que a partir del 09 de agosto de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Curtiembre de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)¹⁹.

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁰, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²¹.
18. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²² 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 preserve²³; y, (iii) como conjunto de

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

²⁰ LGA

Artículo 2°.- Del ámbito

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

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

²² **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.

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

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

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁴.

19. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁵: (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 armónica²⁶; 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 referida²⁷.
20. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁸.

²⁴ 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.

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

²⁶ 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.

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

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

22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

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

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Dionicio Huarca por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Previamente al análisis de los argumentos expuestos por el administrado en su recurso de apelación, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el ejercicio de la función supervisora del OEFA.
26. Sobre el particular, en el artículo 20° del Reglamento de Supervisión del OEFA³⁰, aplicable al momento de la supervisión, se señala lo siguiente:

²⁹ 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.

³⁰ Aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD. Norma vigente al momento de efectuarse la Supervisión Regular 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

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.

27. Asimismo, en el literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación y Escala de Sanciones contenidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, se recoge lo siguiente:

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

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

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

28. De lo expuesto, esta Sala considera que las disposiciones normativas antes señaladas imponen la obligación de los administrados sujetos a una fiscalización por parte del OEFA a permitir el ingreso a las instalaciones o infraestructura objeto de la referida acción de la autoridad fiscalizadora y brindar las facilidades para su desarrollo.
29. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que, conforme al artículo 15° de la Ley del SINEFA³¹, el OEFA, directamente o a través de terceros, se encuentra habilitado para ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual cuenta con la facultad de realizar fiscalizaciones sin previo aviso en aquellos establecimientos o lugares sujetos a fiscalización.
30. Respecto a la finalidad de la obligación del administrado de brindar facilidades para el normal desarrollo de las acciones de supervisión, cabe tener en cuenta

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.

³¹

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.

que, conforme señala Tirado Barrera, el ingreso a locales sujetos a fiscalización es la más básica y recurrente de las potestades de inspección administrativa. Resulta fácilmente comprensible que la labor de inspección desarrollada por la administración pública requiere, con normalidad, el ingreso a los locales donde se desarrollan las actividades sujetas a su control o donde se ubiquen bienes o presten servicios vinculados con aquellas, con la finalidad de constatar directamente si en tales locales se cumplen con las exigencias legales que regulan el desarrollo de las actividades sujetas a control o fiscalización administrativa³².

Con relación a lo detectado durante la Supervisión Regular 2018

31. 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 (*)
1	El representante del administrado no permitió el ingreso del equipo supervisor del OEFA a su planta industrial, obstaculizando las acciones de supervisión.	NO	

(*) El plazo debe ser indicado en días hábiles

14 Otros Aspectos	
N°.	Descripción
1	Siendo las 10.00 am del día 13 de julio de 2018, el equipo técnico del OEFA, se apersonó al establecimiento industrial del administrado "HUARCA LAULE DIONICIO."- Planta Cerro Colorado, ubicado en el Mz. I Lote 5, Parque Industrial Río Seco, distrito de Cerro Colorado, provincia de Arequipa, siendo atendidos por un trabajador (operario) de la planta quien no brindó su identificación, e indicó que el encargado de la planta industrial no se encontraba presente, y que no estaba autorizado a permitir el ingreso a la misma y brindar información de la planta. Asimismo solicitamos el teléfono del representante para que nos pueda brindar las facilidades para realizar la supervisión indicándonos que no tenía celular. Por otro lado, se procedió a explicar al operario el objetivo y los alcances de la presente supervisión, y que se encuentra obligado a brindar las facilidades para el acceso a la planta y el desarrollo de las acciones de supervisión, no obstante el personal no brindó las facilidades del ingreso del personal del OEFA, y a facilitarnos los medios necesarios a fin de entablar comunicación directa con el responsable de la planta. Durante la supervisión, se verifica que el portón del administrado es de material metálico y color gris, cerco perimétrico de material noble, colindando con otras empresas cercados por el lado norte, por el lado sur con la empresa Curtiembre Incapieles, por el frente con otras empresas. Luego se procedió a georeferenciar y tomar fotografías, en las cuales se evidencia desde el exterior de la puerta abierta de la planta industrial la presencia de botales y pieles sobre piso de concreto y botales, correspondientes al desarrollo de actividades de curtiembre. Cabe señalar que debido a que no se permitió el ingreso del equipo supervisor a la planta industrial, no se realizó el monitoreo de efluentes industriales programado para la citada supervisión. Siendo las 12:30 horas del día 13 de julio, se procede al cierre y firma de la presente acta, y la entrega de una copia de la misma al administrado debajo de la puerta, adjuntando una copia de ficha de obligaciones.
2	El presente acta se cerró el día 13 de julio de 2018.

Fuente: Acta de Supervisión³³

³² 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.

³³ En: <https://publico.oefa.gob.pe/sisud/> (Revisión: 22 de noviembre de 2019).

32. Así, durante la Supervisión Regular 2018, se advirtió que, en la Planta Cerro Colorado, de titularidad de Dionicio Huarca, el trabajador del citado administrado no permitió el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones durante la Supervisión Regular 2018, efectuada el 13 de julio de 2018.
33. En ese sentido, fue analizado en el Informe de Supervisión, consignándose lo señalado a continuación:

Informe de Supervisión

7. El 13 de julio de 2018 a la 10.00 horas, el equipo supervisor del OEFA se apersonó a la Planta Cerro Colorado del administrado ubicada en Mz. I Lote 5, Parque Industrial Río Seco, distrito de Cerro Colorado, provincia y departamento de Arequipa, siendo atendidos por un trabajador de la refinería planta industrial (en adelante, el representante del administrado), quien indicó ser un operario, sin embargo no se identificó, e indicó que el titular de la planta industrial no se encontraba presente, razón por la cual no estaba autorizado a permitir el ingreso a la misma, hecho que se consignó en el Acta de Supervisión³⁴.
8. Resulta pertinente indicar, que durante la supervisión presencial, el personal del OEFA comunicó al representante del administrado sobre las facilidades que los administrados se encuentran obligados a brindar para la ejecución de las acciones de supervisión en materia ambiental que debe realizar el OEFA; no obstante, éste se negó a autorizar el ingreso del equipo supervisor del OEFA (personal debidamente identificado), y a facilitar los medios necesarios a fin de entablar comunicación directa con el responsable de la unidad fiscalizable.
- (...)
12. Cabe indicar, que siendo las 12:30 horas el equipo supervisor del OEFA, procedió a elaborar el Acta de Supervisión y solicitar al representante del administrado la suscripción de la misma; sin embargo, este se negó a firmarla y recibirla, por lo que se dejó copia de la mencionada Acta, credenciales de supervisión y ficha de obligaciones bajo la puerta de la planta industrial del administrado.

Fuente: Informe de Supervisión³⁴

34. Al respecto, cabe tener en cuenta que, conforme al artículo 167 del TUO de la LPAG, son reglas para la elaboración de actas: que las mismas señalen los nombres de los partícipes y que sean firmadas después de su actuación, entre otras³⁵.

³⁴ En: <https://publico.oeffa.gob.pe/sisud/> (Revisión: 22 de noviembre de 2019).

³⁵ TUO DE LA LPAG

Artículo 167. Elaboración de actas

167.1 Las declaraciones de los administrados, testigos y peritos son documentadas en un acta, cuya elaboración sigue las siguientes reglas:

1. El acta indica el lugar, fecha, nombres de los partícipes, objeto de la actuación y otras circunstancias relevantes, debiendo ser formulada, leída y firmada inmediatamente después de la actuación, por los declarantes, la autoridad administrativa y por los partícipes que quisieran hacer constar su manifestación.
2. Cuando las declaraciones o actuaciones fueren grabadas, por consenso entre la autoridad y los administrados, el acta puede ser concluida dentro del quinto día del acto, o de ser el caso, antes de la decisión final.
3. Los administrados pueden dejar constancia en el acta de las observaciones que estimen necesarias sobre lo acontecido durante la diligencia correspondiente.

35. Asimismo, en el numeral 244.1 del artículo 244° del TUO de la LPAG, se señala como uno de los elementos mínimos del Acta de Fiscalización la negativa del administrado de identificarse y en el numeral 244.2 del mismo artículo se menciona que las actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario³⁶.
36. En el mismo sentido, en el artículo 9° del Reglamento de Supervisión aplicable al presente caso se señala que si el administrado o su personal se niega a suscribir el Acta de Supervisión, ello no enerva su validez, aunque debe dejarse constancia de ello³⁷.
37. Al respecto, Morón Urbina³⁸ considera que el hecho de no dejar constancia de que un administrado se ha rehusado a firmar el acta cuando ello ocurra, constituye una circunstancia que invalida dicho documento y que le resta mérito probatorio.
38. Partiendo del análisis realizado, se evidencia que, de haberse negado el administrado a suscribir el Acta de Supervisión, dicho incidente tuvo que ser necesariamente consignado por los supervisores del OEFA.

167.2 En los procedimientos administrativos de fiscalización y supervisión, los administrados, además, pueden ofrecer pruebas respecto de los hechos documentados en el acta.

TUO DE LA LPAG

Artículo 244.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización.

244.1 El Acta de Fiscalización o documento que haga sus veces, es el documento que registra las verificaciones de los hechos constatados objetivamente y contiene como mínimo los siguientes datos: (...)

8. La negativa del administrado de identificarse y suscribir el acta.

244.2 Las Actas de Fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

REGLAMENTO DE SUPERVISIÓN, aprobado por RCD N° 005-2017-OEFA.

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.

9.2 El supervisor debe elaborar el Acta de Supervisión, en el cual se describirá los hechos verificados en la acción de supervisión presencial, así como las incidencias ocurridas durante la acción de supervisión.

9.3 Al término de la acción de supervisión presencial, el Acta de Supervisión debe ser suscrita por el supervisor, el administrado o su personal que participó y, de ser el caso, los observadores, peritos y/o técnicos. Si el administrado o su personal se niega a suscribir el Acta de Supervisión, ello no enerva su validez, dejándose constancia de ello. El supervisor debe entregar una copia del Acta de Supervisión al administrado.

9.4 La ausencia del administrado o su personal en la unidad fiscalizable no impide el desarrollo de la acción de supervisión, pudiendo recabar la información y/o constatar los hechos relacionados con el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables a través del Documento de Registro de Información, que será notificado al administrado.

9.5 En el supuesto de que no se realice la acción de supervisión por obstaculización del administrado o su personal, se elabora un Acta de Supervisión donde se indicará este hecho.

9.6 En el supuesto que no se realice la acción de supervisión por causas ajenas al administrado, se elaborará un acta en la que se deje constancia del motivo que impidió su realización.

³⁶ El cumplimiento de estos elementos respaldará la confiabilidad de la constancia realizada por la autoridad, por lo que se impone su cumplimiento cauteloso y evidenciable. Por ello, serán circunstancias que invaliden el acta y le resten mérito probatorio, los defectos en la anotación del día de la situación que se documenta, contradicción en los hechos descritos, omitir la firma del administrado sin constar que se rehusó a firmar, la formulación del acta con desfase temporal excesivo respecto de las fechas de los hechos, no consignar el nombre de la autoridad responsable de la actividad, consignar borroneos o enmendaduras.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo I. p. 734.

39. En el presente caso, de la revisión del Acta de Supervisión, se advierte que la misma no ha sido suscrita por ningún representante del administrado, así como que se ha omitido dejar constancia de que se haya negado a firmar la misma:

Acta de Supervisión	
	Siendo las 12:30 horas del día 13 de julio, se procede al cierre y firma de la presente acta, y la entrega de una copia de la misma al administrado debajo de la puerta, adjuntando una copia de ficha de obligaciones.
2	El presente acta se cerró el día 13 de julio de 2018.

N°	Descripción	Folios (*)
1	Ficha de obligaciones ambientales	-

(*) En el caso de información digitalizada indicar el número de carpetas (C) y/o archivos (A) adjuntos.

16 Firmas

Representantes del Administrado	
	
Apellidos y Nombres: _____	Apellidos y Nombres: _____
D.N.I.: _____	D.N.I.: _____

Equipo Supervisor

	
Apellidos y Nombres: Caycho Bustamante Milagros Karina	Apellidos y Nombres: Rojas Chavez Favio Dennis
D.N.I.: 07764260	D.N.I.: 43567009
Colegiatura de ser el caso: CIP 76767	Colegiatura de ser el caso: C.B.P. 11042

Otros Participantes (Peritos, técnicos, testigos, fiscales, etc.)

	
Apellidos y Nombres: _____	Apellidos y Nombres: _____

Versión: 01

Pág. 4 de 5

Fuente: Acta de Supervisión³⁹

40. En ese sentido, siendo que el Acta de Supervisión no contiene los elementos esenciales para su constitución, la misma no puede ser considerada como medio idóneo y suficiente para acreditar la comisión de la conducta infractora imputada a Dionicio Huarca, como consecuencia de la Supervisión Regular 2018⁴⁰.
41. No obstante, en el caso concreto de la revisión de la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI, se advierte que la DFAI sustentó su pronunciamiento

³⁹ En: <https://publico.oefa.gob.pe/sisud/> (Revisión: 22 de noviembre de 2019).

⁴⁰ Resolución N° 036-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 30 de enero 2019.

tomando como base el Acta de Supervisión, así como las fotografías analizadas en el Informe de Supervisión⁴¹.

42. Así, en este caso se advierte que se han presentado elementos probatorios como tomas fotográficas, declaraciones y hechos que requieren ser revisados conjuntamente, a fin de analizar la presunta configuración de la infracción imputada y la atribución de responsabilidad administrativa a Dionicio Huarca.
43. Al respecto, debe considerarse que, en el artículo 177° del TUO de la LPAG, se establece que los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios⁴².
44. Sobre el particular, Morón Urbina⁴³ ha señalado que en la vía administrativa son admisibles cuantos medios de prueba puedan dar evidencia útil de los hechos a probar. El citado autor reconoce que ello incluye desde declaraciones de los administrados hasta las pruebas indiciarias (presunciones de hecho: inferencias lógicas y concluyentes a partir de los hechos acreditados), entre otras.
45. En el mismo sentido, en el artículo 276° del Código Procesal Civil, aprobado por Decreto Legislativo N° 768⁴⁴, se establece que el juez puede adquirir certeza sobre un hecho desconocido relacionado con la controversia si un acto, circunstancia o signo se encuentra suficientemente acreditado⁴⁵. Asimismo, en el numeral 3 del artículo 158° del Nuevo Código Procesal Penal se acepta que un determinado hecho pueda ser inferido a partir de ciertos indicios, siempre y cuando se cumpla con los elementos previstos en el referido numeral⁴⁶.

⁴¹ Páginas 38 y 39 del documento "Informe de Supervisión" contenido en el disco compacto, que obra en Folio 5.

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

⁴² **TUO DE LA LPAG**

Artículo 177.- Medios de prueba

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

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares.

⁴³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II. p. 28.

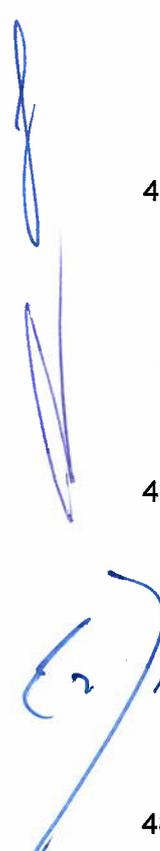
⁴⁴ Aplicable de manera supletoria al presente procedimiento administrativo sancionador, en atención a lo señalado en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.

⁴⁵ **CÓDIGO PROCESAL CIVIL**

Artículo 276.- Indicio

El acto, circunstancia o signo suficientemente acreditados a través de los medios probatorios, adquieren significación en su conjunto cuando conducen al Juez a la certeza en torno a un hecho desconocido relacionado con la controversia.

⁴⁶ **CÓDIGO PROCESAL PENAL**
Artículo 158 Valoración.- (...)

- 
46. El razonamiento por indicios es un medio válido para determinar si la imputación se encuentra o no probada. Lo importante no es si la prueba utilizada es directa o indirecta, sino si los elementos probatorios se encuentran debidamente acreditados y el nexo lógico es lo suficientemente coherente y sólido para garantizar que, a partir de los indicios, se puede deducir la imputación. Tal como ha señalado Pablo Talavera, lo que se debe garantizar es que la prueba por indicios sea pasible de un control de racionalidad de su vinculación y solidez para inferir el hecho objeto de discusión en el proceso⁴⁷.
47. Sobre el particular, cabe precisar que este Tribunal ha validado en reiterados pronunciamientos la prueba indiciaria⁴⁸, siendo que corresponde señalar que, de acuerdo con el artículo 191° del Código Procesal Civil, la actividad probatoria regulada en nuestro ordenamiento jurídico permite la actuación de medios de prueba (pruebas instrumentales, periciales y de inspección que tengan pertinencia con la cuestión que se discute), así como de sus sucedáneos, estableciendo, además, que ambos son idóneos para acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el Juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones⁴⁹.
48. Conforme a ello, se advierte que en el expediente administrativo obran diversas fotografías correspondientes a la visita de supervisión de los funcionarios del OEFA a la Planta Cerro Colorado, tal como se muestra a continuación:

3. La prueba por indicios requiere:

- a) Que el indicio esté probado;
- b) Que la inferencia esté basada en las reglas de la lógica, la ciencia o la experiencia;
- c) Que cuando se trate de indicios contingentes, éstos sean plurales, concordantes y convergentes, así como que no se presenten conindicios consistentes.



⁴⁷ TALAVERA ELGUERA, Pablo. La Prueba. En: El Nuevo Proceso Penal. Lima: Academia de la Magistratura, 2009, p. 137. Citado por: MINJUS (ed.). Guía práctica sobre la actividad probatoria en los procedimientos administrativos. Lima: MINJUS, 2017. p. 39. En: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2016/12/MINJUS-DGDOJ-Guia-practica-sobre-la-actividad-probatoria-en-los-procedimientos-administrativos.pdf> (revisión: 22 de marzo de 2019).

A nivel jurisprudencial, mediante Acuerdo Plenario 1-2006/ESV-22, del 13 de octubre de 2006, las salas penales de la Corte Suprema también establecieron, implícitamente, en el considerando cuarto del R. N. N° 1912 – 2005 PIURA, que una condena penal se puede sustentar en un razonamiento por indicios. En esta decisión se establecieron como precedentes de observancia obligatoria los criterios que se deben tener en cuenta al momento de utilizar el razonamiento por indicios para condenar a alguien.

⁴⁸ Ver Resolución N° 168-2019-OEFA/TFA-SEPIM del 28 de marzo de 2019, Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SEPIM del 28 de febrero de 2018, Resolución N° 001-2017-OEFA/TFA-SEPIM del 11 de enero de 2017, Resolución N° 044-2016-OEFA/TFA-SEM del 8 de agosto de 2016, Resolución N° 055-2015-OEFA/TFA-SEM del 25 de agosto de 2015, Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE del 24 de febrero de 2015, entre otros.

⁴⁹ **Decreto Legislativo N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil**, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Artículo 191.- Idoneidad de los medios de prueba.-

Todos los medios de prueba, así como sus sucedáneos, aunque no estén tipificados en este Código, son idóneos para lograr la finalidad prevista en el Artículo 188.

Los sucedáneos de los medios probatorios complementan la obtención de la finalidad de éstos.

DECRETO LEGISLATIVO N° 768.

Artículo 188.- Finalidad.-

Los medios probatorios tienen por finalidad acreditar los hechos expuestos por las partes, producir certeza en el Juez respecto de los puntos controvertidos y fundamentar sus decisiones.

Fotografías de la Supervisión



Fotografía 1. Vista externa de la Planta Cerro Colorado de La Cumbre Huarca Lucha Dorado S.A. (Lote 7 - Parque Industrial de Rio Seco, Distrito de Cerro Colorado).



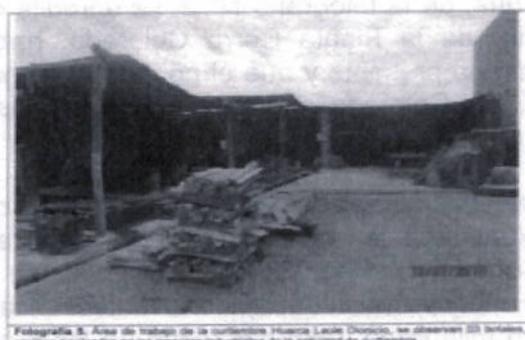
Fotografía 2. Personal de la planta que atiende al equipo de supervisión, indicando que el responsable de las actividades presentes, y que los estaba autorizando a pasar el ingreso a la planta.



Fotografía 3. Vista externa desde la puerta de la planta industrial Cerro Colorado, la cual se encuentra ubicada en la parte posterior del predio.



Fotografía 4. Ampliación de la vista fotográfica donde se observa la planta industrial Cerro Colorado.



Fotografía 5. Área de trabajo de la cumbre Huarca Lucha Dorado, se observan 03 trabajadores realizando en las acciones industriales de la planta de cumbre.



Fotografía 6. Vista general de locales ubicados al lado derecho de la Planta Industrial, que en su mayoría corresponden a establecimientos industriales.

Fuente: Informe de Supervisión⁵⁰

49. De las tomas fotográficas señaladas se desprende que: (i) se produjo la visita de funcionarios del OEFA hasta la puerta de ingreso de la Planta Cerro Colorado de titularidad de Dionicio Huarca el 13 de julio de 2018⁵¹; (ii) personal del administrado

⁵⁰ Páginas 26 a 30 del documento "Informe de Supervisión" contenido en el disco compacto (CD), que obra en Folio 5. Cabe tener en cuenta que las referidas fotografías se citaron expresamente en el Fundamento 16 de la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI.

⁵¹ Páginas 26 y 27 del documento "Informe de Supervisión" contenido en el CD, que obra en Folio 5.

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

que se encontraba al interior de la Planta Cerro Colorado atendió a los supervisores del OEFA sin permitir su ingreso⁵²; (iii) en el interior de la Planta Cerro Colorado se observa la existencia de maquinarias y equipos (tres botales)⁵³, insumos⁵⁴ y materia prima (pieles)⁵⁵ presuntamente utilizados para realizar actividades de curtiembre y teñido de cueros.

Alegatos del administrado

50. En su recurso de apelación, Dionicio Huarca señaló que no se encontraba en la Planta Cerro Colorado el día que los fiscalizadores se presentaron para efectuar la Supervisión Regular 2018, debido a que estaba hospitalizado. Sostiene que no era posible que hubiera ninguna persona en la Planta Cerro Colorado el día que los fiscalizadores se presentaron para la Supervisión Regular 2018, porque trabaja solo y en tanto que los fiscalizadores no identificaron a la persona encontrada en la Planta. Lo más probable es que la persona que ostenta la titularidad de la parte frontal de la Planta es quien atendió a los funcionarios de OEFA.
51. De la revisión del Informe de Supervisión y las tomas fotográficas obtenidas durante la Supervisión Regular 2018⁵⁶, se advierte que los supervisores del OEFA se apersonaron a la Planta Cerro Colorado el 13 de julio de 2018 y fueron atendidos por un trabajador de Dionicio Huarca, quien impidió el ingreso a la misma, permitiendo únicamente la toma de las citadas fotografías de la Planta Cerro Colorado desde la puerta de ingreso.
52. Al respecto, cabe tener en cuenta que, de la fotografía N° 2, se acredita que el trabajador se encontraba al interior de la Planta Cerro Colorado, habiendo señalado que el titular no se encontraba presente y que él no estaba acreditado para permitir el ingreso a la Planta Cerro Colorado, mientras que el supervisor del OEFA se encontraba en el exterior de ella.
53. Asimismo, cabe tener en cuenta que el administrado, en su escrito de descargos de 22 de enero de 2019, señaló expresamente que el día que los fiscalizadores se presentaron para efectuar la Supervisión Regular 2018 en la Planta Cerro Colorado (el 13 de julio de 2018) se encontraba un trabajador eventual encargado de la limpieza de la Planta y que el mismo no pudo dar razón de los procesos productivos desarrollados por la empresa. Asimismo, en su recurso de apelación, señaló que, el 13 de julio de 2018, no se pudo atender a los supervisores de OEFA, conforme consta a continuación:

⁵² Página 26 y 27 del documento "Informe de Supervisión" en el CD que obra en el expediente a Folio 5.

⁵³ Páginas 28 a 30 del documento "Informe de Supervisión" en el CD que obra en el expediente a Folio 5.

⁵⁴ Páginas 28 a 30 del documento "Informe de Supervisión" en el CD que obra en el expediente a Folio 5.

⁵⁵ Página 29 a 30 del documento "Informe de Supervisión" en el CD que obra en el expediente a Folio 5.

⁵⁶ Páginas 26 a 30 del documento "Informe de Supervisión" contenido en el disco compacto (CD), que obra en Folio 5.

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

Escrito de descargos de 22 de enero de 2019

motivos más, la planta no estaba produciendo normalmente, es así que el día de la supervisión solo se encontraba en la planta un trabajador eventual encargado de la limpieza, por lo que desconociendo el tema y proceso productivo no pudo darles razón del proceso productivo desarrollado en la empresa así como cualquier otro requerimiento que OEFA hubiese necesitado

Fuente: Escrito de descargos⁵⁷

Recurso de apelación

medioambientales, y siempre se les ha dado todas las facilidades del caso, la única oportunidad en la que no se les pudo atender fue porque me encontraba hospitalizado,

Fuente: Recurso de apelación⁵⁸

54. Teniendo en cuenta ello, corresponde desestimar los argumentos señalados por el administrado sobre el particular.
55. En su recurso de apelación, Dionicio Huarca señala que DFAI ha dejado de lado los argumentos relativos al caso fortuito y fuerza mayor que esgrimió. Ello considerando que producto de un accidente del titular, la Planta Cerro Colorado estuvo paralizada.
56. Respecto, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁹, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones⁶⁰ y ejercer su derecho de defensa. Asimismo, el

⁵⁷ Folio 12.

⁵⁸ Folio 162.

⁵⁹ TUO DE LA LPAG

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

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

⁶⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) y N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la

numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG consigna – como requisito previo a la motivación– la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material⁶¹.

57. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
58. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁶², en concordancia con el artículo

Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) precisó lo siguiente:

El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

61

TUO DE LA LPAG.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

1.11. **Principio de verdad material.**- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

Respecto al principio de verdad material, Morón Urbina sostiene:

Lo dicho de modo alguno, autoriza a que la autoridad resuelva fundándose en datos ciertos o realidades que no estuviesen incorporadas en el expediente. Por lo contrario, la autoridad debe previamente incorporar esa evidencia obtenida de oficio en el expediente, para que los administrados puedan controlar su actuación como manifestación de su derecho a probar.

62

TUO DE LA LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

6° del citado instrumento⁶³, se establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos directos relevantes y concretamente probados del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

59. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados⁶⁴, así como de las razones jurídicas correspondientes.

60. Al respecto, cabe tener en cuenta el rol informador que cumple la motivación del procedimiento administrativo, ya que representa la exteriorización de las razones en cuya virtud se produce un acto administrativo, y permite, tanto al administrado como a los superiores con potestades de revisión del acto, asumir conocimiento de los hechos reales y jurídicos que fundamentan la decisión administrativa, para poder articular su defensa con posibilidad de criticar las bases en que se funda e impugnarla; o para que el superior al conocer el recurso pueda desarrollar el control que examinando todos los datos y si se ajusta a ley. No solo constituye un cargo para la autoridad sino un verdadero derecho de los administrados, a fin de apreciar el grado de regularidad con que su caso ha sido apreciado y resuelto⁶⁵.

61. En el presente caso, corresponde evaluar si la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI ha fundamentado debidamente su decisión, respecto a lo manifestado por el administrado en su recurso de apelación.

⁶³ TUO DE LA LPAG

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.
- 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.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado. (...)

⁶⁴ Respecto a la exposición de los hechos debidamente probados, la Resolución N° 104-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de mayo de 2018 señaló lo siguiente:

Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la existencia real de los hechos descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

⁶⁵ En la LPAG la motivación configura uno de los elementos determinantes del derecho al debido procedimiento que posee el administrado. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo I. p. 235.

62. Conforme a lo anterior, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI, se advierte que, de los fundamentos 17, 18, 19 y 22 de la misma⁶⁶, se ha cumplido con analizar el descargo del administrado respecto a la presunta configuración de un supuesto de caso fortuito o fuerza mayor.
63. En la citada Resolución Directoral, incluso se resaltó que aunque el accidente señalado por el administrado pueda haberse considerado un hecho de fuerza mayor, conforme al artículo 10° del Reglamento de Supervisión⁶⁷, el administrado estaba obligado a brindar todas las facilidades para el traslado y acceso a la unidad fiscalizable, sin que medie dilación alguna, incluyéndose el acceso a todas las áreas y componentes, y **en caso de ausencia del representante del administrado (así como en el caso de su propia ausencia), correspondía al personal encargado del administrado permitir el ingreso a los supervisores a la unidad fiscalizable en un plazo razonable**, para lo cual le correspondía haber tomado las medidas de diligencia debida.
64. Teniendo en cuenta lo anterior, no se advierte una vulneración a la congruencia de la resolución o la configuración de un supuesto de motivación incongruente, contradictoria o incompleta. Así, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI, se observa que la Autoridad Decisora ha motivado su decisión jurídica en forma adecuada respecto al extremo aludido por el administrado, por lo que no se observa que se haya producido una afectación al debido procedimiento o a la debida motivación. Por tanto, en atención a los considerandos señalados precedentemente, esta Sala es de la opinión que debe desestimarse la alegación del administrado sobre el particular.
65. En su recurso de apelación, el administrado señala que OEFA le ha solicitado documentos que acrediten que la parte frontal de la Planta es de otro propietario, pese a que los fiscalizadores de OEFA habrían constatado en su visita que el administrado trabaja al fondo del predio.
66. Al respecto, corresponde precisar que, si bien los fiscalizadores de OEFA capturaron imágenes fotográficas de la Planta Cerro Colorado, desde la puerta de ingreso, de la revisión de las mismas no es posible evidenciar que la parte frontal de la Planta es de otro propietario.
67. Así, de la revisión de la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI, se advierte que la DFAI acreditó la comisión de la conducta infractora. Por su parte,

⁶⁶ Folios 49 (reverso) y 50.

⁶⁷ **Reglamento de Supervisión**

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.

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 Dionicio Huarca no presentó algún medio probatorio que acredite que vendió parte del predio en que se encuentra la Planta Cerro Colorado a un tercero, conforme ha alegado.

68. En su recurso de apelación, Dionicio Huarca señala que OEFA refirió que la objetividad de la infracción se encuentra en el hecho que el administrado pidió disculpas en su escrito de descargos de 22 de enero de 2019, por no haberlos podido atender correctamente, siendo que se trató de la única vez que no se les pudo atender porque el titular estaba hospitalizado.
69. Al respecto, cabe tener en cuenta que, de la revisión de la Resolución Directoral materia de apelación, se advierte que la infracción ha quedado evidenciada en atención a los medios probatorios, como es el caso de las tomas fotográficas citadas en el fundamento 48 de la presente Resolución, que en su conjunto forman indicios que fundamentan la declaración de responsabilidad administrativa.
70. Teniendo en cuenta lo anterior, cabe desestimar los argumentos esgrimidos por el administrado.
71. Por consiguiente, esta Sala considera que queda acreditada la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución por parte de Dionicio Huarca, referida a negar el ingreso de los supervisores del OEFA a las instalaciones de la Planta Cerro Colorado el 13 de julio de 2018.

Con relación a la determinación de la medida correctiva

72. 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.
73. 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 personas⁶⁸.

⁶⁸

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.

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.

74. 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 económica⁶⁹.

75. 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.

76. Conforme con el numeral 4.2 del artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (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.

77. 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.

78. En el presente caso, la DFAI ordenó la medida correctivas detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

79. 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 de manera regular las funciones que se encuentran dentro de su competencia, como la de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental, así como el cumplimiento de los compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental; tampoco se pudo detectar hallazgos o presuntas infracciones administrativas; y, posteriormente, poder formular la correspondiente acusación. Asimismo, señaló que la industria de curtiembre se reconoce como altamente contaminante, pudiendo producir degradación ambiental muchas veces de carácter irreversible. 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

⁶⁹ 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.

industriales, malos olores, residuos sólidos y ruidos generados en el proceso productivo de curtiembre.

80. Por tanto, respecto a la medida correctiva consistente en acreditar la capacitación al personal que labora en la Planta Cerro Colorado (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.
81. En su recurso de apelación, Dionicio Huarca señaló que no puede cumplir con la medida correctiva de efectuar capacitaciones porque no tiene personal a su cargo y que, personalmente, se ha capacitado en varias oportunidades. Asimismo, señaló que viene adecuando su taller a las exigencias medioambientales, lo que le significó la imposición de multas por parte del OEFA. Adjunta un Informe de Monitoreo Ambiental presentado a OEFA el 6 de junio de 2019, un Informe presentado a PRODUCE el 16 de setiembre de 2019 y copia de descargos respecto al Expediente N° 1738-2018-OEFA/DFAI/PAS. Como parte de la medida correctiva se le ha otorgado un plazo para entregar documentación; sin embargo, ha presentado informes pertinentes presentados a PRODUCE en su oportunidad para acreditar su cumplimiento.
82. Sobre el particular, cabe tener en cuenta que, respecto a la supuesta falta de personal, ello se contradice con la propia declaración del administrado en este procedimiento administrativo, por la que señaló expresamente mediante su escrito de descargos de 22 de enero de 2019 que el día que los fiscalizadores se presentaron para efectuar la Supervisión Regular 2018 en la Planta Cerro Colorado (el 13 de julio de 2018) se encontraba un trabajador eventual encargado de la limpieza de la Planta⁷⁰, con lo cual se advierte que Dionicio Huarca cuenta con personal que debe ser capacitado conforme a lo establecido en la medida correctiva.
83. Respecto a las acciones alegadas por el administrado y documentos presentados 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 RPAS⁷¹.

⁷⁰ Fundamento 53 de la presente Resolución.

⁷¹ 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.



84. Por lo tanto, este Colegiado considera que será la Autoridad Decisora quien evalúe los documentos presentados por los administrados, a fin de verificar la implementación de la medida correctiva descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución y determinar su cumplimiento.

85. Teniendo en cuenta ello, corresponde confirmar la medida correctiva dictada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Con relación a la determinación de la multa



86. 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° 911-2019-OEFA/DFAI/SSAG del 25 de julio de 2019⁷² emitido por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la OEFA (**Informe Técnico de Cálculo de Multa**).

87. Con relación a la sanción impuesta correspondiente a la infracción, se confirma que los costos evitados totales están directamente relacionados con el hecho imputado y actualizados a la fecha de incumplimiento, los cuales ascienden a S/. 5,850.53 (cinco mil ochocientos cincuenta con 53/100 Soles), además de verificar el periodo de capitalización de 11 meses⁷³ que resulta en un beneficio ilícito de 1.53 (uno con 53/100) UIT.



88. Asimismo, se confirma la probabilidad de detección considerada como muy baja (0.1), y los factores de gradualidad cuyo valor asciende a 100%, lo que resulta en una multa de **15.30 (quince con 30/100) UIT**.

89. Sobre el particular, debe considerarse que si bien el cálculo inicial del valor de la multa aplicando la Metodología de Cálculo de Multa establece que la misma debe ascender a 15.30 UIT, corresponde tener en cuenta el principio de no confiscatoriedad, conforme a lo establecido en el numeral 12.2 del artículo 12° del RPAS.



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.

⁷² Folios 44 al 47.

⁷³ El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de supervisión (julio 2018) y la fecha del cálculo de la multa (junio 2019).

90. Así, en aplicación de lo previsto en el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁷⁴, 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 infracción⁷⁵. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado⁷⁶.
91. Al respecto, cabe señalar que, mediante el Informe Final de Instrucción, la SFAP de OEFA, solicitó al administrado su ingreso bruto anual correspondiente al año 2017. Sin embargo, el administrado no atendió el requerimiento de información.
92. De forma posterior, en el recurso de apelación, el administrado presentó sus ingresos mensuales del año anterior a la infracción (2017) donde demuestra que su ingreso total fue **0.5020 UIT**, por lo que la multa no puede ser mayor del 10%; por lo tanto, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que sancionó a Dionicio Huarca con una multa de 15.30 UIT y reformarla, aplicando como sanción una multa ascendente a **0.0502 UIT**.
93. Respecto al principio de razonabilidad⁷⁷, éste exige que las decisiones de la autoridad administrativa cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones o establezcan restricciones a los administrados deben

⁷⁴ **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**
Artículo 12°.- Determinación de las multas

- 12.1 La determinación de las multas se realiza conforme a lo establecido en 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.
- 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.

⁷⁵ 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.

⁷⁶ La aplicación de la regla de no confiscatoriedad se aplica en base al ingreso bruto, el cual, según el Texto Único Ordenado del Impuesto a la Renta aprobado mediante Decreto Supremo 179-2004-EF, está compuesto por los ingresos netos y las devoluciones, bonificaciones y otros similares que correspondan. Al respecto, en este caso, según la Declaración de Pago del Impuesto a la Renta, remitida por el administrado, se aprecia que las devoluciones, bonificaciones y otros similares ascienden a cero, en consecuencia, los ingresos netos son equivalentes a los ingresos brutos.

⁷⁷ **Artículo 248.- 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 deben 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.(...)



adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines a tutelar, así como prever que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir con las normas infringidas o asumir la sanción. Sobre el particular, cabe recordar que la actuación de la Administración Pública debe enmarcarse en el respeto de los derechos fundamentales como de las garantías procesales correspondientes, incluyendo los principios como el de razonabilidad y proporcionalidad.⁷⁸

- 
- 
- 
94. En su recurso de apelación, el administrado señala que su local es un pequeño taller, que no tiene ingresos con regularidad y que no son suficientes para cubrir el pago excesivo de la multa impuesta. Ha solicitado previamente la condonación de la multa, sin embargo se le ha denegado por efectuarlo en un proceso de ejecución coactiva, por lo que reitera su solicitud de condonación de multa.
95. Cabe considerar que condiciones como es el caso del tipo de empresa del administrado no resulta un factor que influya en la determinación o no de responsabilidad administrativa por incumplimientos a la normativa ambiental, sino que se consideran en la determinación de la multa aplicable.
96. En el presente caso, se advierte que la multa establecida en el análisis previo se ha calculado manteniendo la proporción entre los medios y los fines a tutelar, previendo que la comisión de la conducta infractora no resulte más ventajosa conforme a lo establecido en la ley y atendiendo a que la multa no resulte confiscatoria para el administrado.
97. Se observa que tanto la Metodología de Cálculo de Multa como su modificatoria en sus considerandos señalan como parte de sus fines que permita brindar un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación, en tanto que en la determinación de la multa se ha tomado como base los principios de razonabilidad y proporcionalidad.
98. Finalmente el administrado solicita como pedido de gracia; la condonación de todas las multas que se le pretenden aplicar, toda vez que resultan imposibles de pagar dada su situación económica. Ahora bien, conforme al numeral 123.1 del artículo 123° del TUO de la LPAG, el administrado puede solicitar a una entidad peticiones de gracia⁷⁹ respecto a la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad

⁷⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA-TC, fundamento 36:

De hecho, no se trata de que la Administración Pública pueda actuar sin ningún límite o únicamente teniendo como tal a la ley, como tradicionalmente ha ocurrido, sino que su actuación debe enmarcarse en el contexto de un Estado de derecho (artículo 3°, Constitución), y está condicionada en cuanto a su propia validez, al respeto de la Constitución, los principios constitucionales y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales. Aún a riesgo de ser redundantes, debe resaltarse el sometimiento de la Administración Pública a la Constitución; esto es, la obligatoriedad de respetar durante la tramitación de los procedimientos administrativos tanto los derechos fundamentales como las garantías procesales correspondientes (derecho al debido proceso, derecho de defensa, etc.) así como de los principios constitucionales que lo conforman (legalidad, razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad, etc.).

⁷⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo I. p. 650.

o a su libre apreciación, o la prestación de un servicio cuando no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular⁸⁰.

99. Como puede observarse, el derecho de petición graciable tiene como correspondencia el ejercicio de la potestad discrecional de la Administración Pública, que ocurre cuando el ordenamiento jurídico otorga cierta libertad a los órganos administrativos para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera. De ahí que, cuando se trate de una potestad discrecional, es el órgano administrativo el que aprecia la oportunidad o conveniencia de la medida a tomarse⁸¹.
100. En términos de la doctrina, el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración Pública comporta la inclusión en el proceso aplicativo de la Ley de una estimación subjetiva de la propia Administración con la que se completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular.⁸²
101. Así se evidencia que, las peticiones graciabiles han sido conceptualizadas como aquellas que no pueden apoyarse en otro título que el genérico derecho de petición⁸³. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha explicado que la petición de gracia "no se sustenta en ningún título jurídico específico, sino que se atiene a la esperanza o expectativa de alcanzar una gracia administrativa. A lo sumo, expone como fundamento para la obtención de un beneficio, tratamiento favorable o liberación de un perjuicio no contemplado jurídicamente, la aplicación de la regla de merecimiento"⁸⁴. (Subrayado agregado)
102. En ese sentido, respecto de las peticiones de gracia, el derecho de petición no es un vehículo para el goce de otro derecho subjetivo sino únicamente para la eventual atención de una expectativa jurídicamente no exigible. Por tal razón, ante esta clase de peticiones, la actividad de la Administración se agota con el acuse

80

TUO de la LPAG

Artículo 123.- Facultad de formular peticiones de gracia

- 121.1 Por la facultad de formular peticiones de gracia, el administrado puede solicitar al titular de la entidad competente la emisión de un acto sujeto a su discrecionalidad o a su libre apreciación, o prestación de un servicio cuando no cuenta con otro título legal específico que permita exigirlo como una petición en interés particular.
- 121.2 Frente a esta petición, la autoridad comunica al administrado la calidad graciabiles de lo solicitado y es atendido directamente mediante la prestación efectiva de lo pedido, salvo disposición expresa de la ley que prevea una decisión formal para su aceptación.
- 121.3 Este derecho se agota con su ejercicio en la vía administrativa, sin perjuicio del ejercicio de otros derechos reconocidos por la Constitución.

81

GORDILLO, Agustín. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Lima: ARA, 2003. p. X-10. Citado por: MINJUS (ed.). Guía de opiniones jurídicas emitidas por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico sobre la aplicación de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: MINJUS, 2016. p. 114.

82

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ. Derecho Administrativo. Tomo I. Lima: Palestra, 2006. pp. 491-492. Citado por: MINJUS (ed.). Op. Cit. p. 115.

83

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo I. p. 650.

84

Fundamento 2.2.1 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1042-2002-AA/TC de fecha 6 de diciembre de 2002

de recibo de la solicitud, su tramitación, evaluación material y emisión de respuesta, sea esta favorable o no.

103. Ahora bien, en el presente caso, se advierte que el numeral 117.2 del TUO de la LPAG establece que el derecho de petición administrativa comprende las facultades, entre otros, de contradecir actos administrativos; evidenciándose de esa manera que el administrado cuenta con una vía específica para formular su petición en particular, esto es, la evaluación de su situación económica.

104. En ese sentido, dada la naturaleza del procedimiento administrativo sancionador - en el que se producen un conjunto de actos concatenados que deben seguirse bajo el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración (*ius puniendi* estatal) con miras a analizar la imposición de una sanción administrativa, sujeta a la aplicación de principios rectores claramente determinados⁸⁵- corresponde que su petición sea tramitada en el marco de su facultad de contradicción del acto administrativo.

105. Así, en el recurso de apelación, el administrado presentó sus ingresos mensuales del año anterior a la infracción (2017) donde demuestra que su ingreso total fue **0.5020 UIT**, por lo que conforme a lo desarrollado en los párrafos precedentes, la multa fue reformada, quedando fijada en un monto ascendente a **0.0502 UIT**.

106. Considerando lo anteriormente expuesto, corresponde sancionar a Dionicio Huarca con una multa ascendente a 0.0502 UIT y denegar la petición de gracia de condonación de deuda presentada por 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.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1124-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Dionicio Huarca Laule 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° 1124-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que sancionó a Dionicio Huarca Laule con una multa de 15.30 (quince con 30/100) Unidades Impositivas Tributarias; y **REFORMARLA**, quedando fijada la multa

⁸⁵ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Op. Cit. Tomo II. p. 391.

con un valor ascendente a 0.0502 Unidades Impositivas Tributarias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

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

CUARTO.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a 0.0502 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 Dionicio Huarca Laule y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Presidenta

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

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Vocal

**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**

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 009-2019-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 32 páginas.