



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

EXPEDIENTE N° : 2984-2017-OEFA/DFSAI/PAS
 ADMINISTRADO : INDUSTRIAL GAMEDA S.A.¹
 UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA CHORRILLOS
 UBICACIÓN : DISTRITO DE CHORRILLOS, PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
 SECTOR : INDUSTRIA
 RUBRO : FABRICACION DE OTROS PRODUCTOS ELABORADOS DE METAL N.C.P.
 MATERIA : INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL ARCHIVO

H.T. 2017-I01-035312

Lima, 30 NOV. 2018

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 395-2018-OEFA/DFAI/SFAP, el escrito de descargos del 11 de octubre de 2018 presentado por Industrial Gameda S.A.; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

- El 7 de agosto de 2017 se realizó una acción de supervisión especial² (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones de la Planta Chorrillos³ de titularidad de Industrial Gameda S.A. (en adelante, **Gameda**). El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 7 de agosto de 2017⁴ (en adelante, **Acta de Supervisión**).
- Mediante el Informe de Supervisión N° 713-2017-OEFA/DS-IND⁵ del 3 de noviembre de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**) la Dirección de Supervisión analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que el administrado habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
- Mediante la Resolución Subdirectoral N° 0041-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁶ del 25 de enero de 2018 y notificada el 29 de enero de 2018⁷ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos⁸ inició el presente

1 Registro Único del Contribuyente N° 20101358934.

2 La Supervisión Especial 2017 se realizó con la finalidad de dar atención al Memorandum N° 1342-2017-OEFA/CG-SINADA de fecha 13 de junio de 2017, mediante el cual se informó sobre la denuncia ambiental registrada en el sistema informático con código SINADA SC-0490-2017 respecto a la presunta contaminación ambiental debido a las emisiones de humos y cenizas generadas por el desarrollo de actividades del administrado en su Planta de Chorrillos.

3 La Planta Chorrillos se encuentra ubicada en Av. Los Gorriones N° 490 Urb. La Campiña del distrito de Chorrillos, provincia y departamento de Lima.

4 Contenido en el disco compacto que obra a folio 16 del Expediente.

5 Contenido en el disco compacto que obra a folio 16 del Expediente.

6 Folios del 17 al 20 del Expediente.

7 Folio 21 del Expediente.

8 De conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, vigente desde el 22 de diciembre de 2017, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos es la autoridad encargada de





procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Gameda, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.

4. El 14 de febrero de 2018, Gameda presentó el escrito con Registro N° 14806 (en adelante, **escrito de descargos I**)⁹, mediante el interpone Recurso de Reconsideración contra la Resolución Subdirectoral.
5. El 14 de febrero de 2018, Gameda presentó el escrito con Registro N° 14808 (en adelante, **escrito de descargos II**)¹⁰, mediante el cual deduce nulidad de acto administrativo.
6. El 27 de julio de 2018, mediante la Carta N° 2304-2018-OEFA/DFAI¹¹ se notificó a Gameda el Informe Final de Instrucción N° 395-2018-OEFA/DFAI/SFAP¹² (en lo sucesivo, **Informe Final**).
7. Mediante escritos con Registros N° 69294¹³ y 69559¹⁴ del 16 y 17 de agosto de 2018 (en adelante, **escritos de descargos III**), respectivamente, Gameda presentó sus descargos al Informe Final.
8. Posteriormente, mediante escrito con Registro N° 70266¹⁵ del 21 de agosto de 2018 (en adelante, **escrito de descargos IV**), Gameda amplió sus descargos y solicitó copia de documento.
9. Posteriormente, mediante escrito con Registro N° 83012¹⁶ del 11 de octubre de 2018 (en adelante, **escrito de descargos V**), Gameda presentó copia de la opinión del Ministerio de la Producción sobre la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
10. Posteriormente, mediante escrito con Registro N° 86824¹⁷ del 23 de octubre de 2018 (en adelante, **escrito de descargos VI**), Gameda amplió sus descargos respecto a la opinión del Ministerio de la Producción sobre la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.



conocer y resolver en primera instancia los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento a la normativa ambiental, a los instrumentos de gestión ambiental y otras obligaciones ambientales

9. Folios 22 al 66 del Expediente.
10. Folios 67 al 87 del Expediente.
11. Folio 107 del Expediente.
12. Folios 96 al 106 del Expediente.
13. Folios 108 al 112 del Expediente.
14. Folios 113 al 117 del Expediente.
15. Folios 118 al 120 del Expediente.
16. Folios 121 al 123 del Expediente.
17. Folios 133 al 136 del Expediente.





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

11. Mediante la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁸ (en adelante, **Ley del Sinefa**), se estableció que el OEFA asumiría las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
12. Asimismo, el artículo 247° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establece que el ejercicio de la potestad sancionadora corresponde a las autoridades administrativas a quienes le hayan sido expresamente atribuidas por disposición legal o reglamentaria¹⁹.
13. Por ende, en el presente caso y en mérito a que el administrado incurrió en el hecho imputado que consta en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral con posterioridad a la pérdida de vigencia del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**) –considerando que la supervisión se realizó el 7 de agosto de 2017–, corresponde aplicar al referido hecho imputado, las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo, contenidas en el TUO de la LPAG y en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en lo sucesivo, **RPAS**).
14. En ese sentido, conforme a este marco normativo, de acreditarse la responsabilidad administrativa del administrado, se dispondrá la aplicación de las correspondientes sanciones, y en el caso que la Autoridad Decisora considere pertinente se impondrán las medidas correctivas destinadas a revertir, corregir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que las conductas infractoras hubieran podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

III. CUESTIÓN PREVIA

15. En su escrito de descargos II, Gameda señaló que, la Resolución Subdirectoral que dio inicio al PAS le fue notificada un (1) año y cuatro (4) días después de haber sido emitida, es decir el 25 de enero de 2017, precisando que la acción de supervisión se realizó el 7 de agosto de 2017, lo que resulta un imposible jurídico, por lo que solicitó se declare la nulidad de la Resolución Subdirectoral.

¹⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

“Disposiciones Complementarias Finales

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

¹⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“Artículo 247.- Estabilidad de la competencia para la potestad sancionadora

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





16. En efecto, es preciso indicar que mediante la Resolución Subdirectoral N° 238-2018-OEFA/DFSAI/SDI de fecha 21 de marzo de 2018²⁰ y notificada a Gameda el 27 de marzo de 2018²¹, la Autoridad Instructora se pronunció sobre el error material detectado en la Resolución Subdirectoral N° 0041-2018-OEFA/DFSAI/PAS en la cual se indicaba como fecha emisión el 25 de enero de 2017 debiendo decir el **25 de enero de 2018**, por ello de conformidad con el numeral 210.1 del artículo 210° del TUO de la LPAG²², se procedió a enmendar la fecha del referido documento.
17. Cabe indicar que, la fecha correcta de la Resolución Subdirectoral si fue consignada en la cédula N° 49-2018-SFAP²³ a través de la cual se notificó la Resolución Subdirectoral. Por tanto, el error material de la Resolución Subdirectoral no genera ambigüedad en la imputación de cargos, ni mucho menos conlleva a una violación del debido proceso, no existiendo indefensión contra el administrado, dado que fue informado oportunamente con toda la información y documentos sustentatorios del hecho imputado a título de infracción.
18. Sobre el particular, es preciso aclarar que el mencionado error material no alteró el contenido sustancial de la imputación de cargos; por tanto, no existe contravención a la Constitución, indefensión del administrado, falta de motivación, defecto u omisión en alguno de los requisitos de validez, en consecuencia no se ha configurado ninguna de las causales de nulidad del acto administrativo²⁴ establecidas en el artículo 10° del TUO de la LPAG²⁵. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por Gameda en este extremo.

²⁰ Folios 88 al 89 del Expediente.

²¹ Folio 90 del Expediente.

²² Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 210°.- Rectificación de errores

210.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

210.2 La rectificación adopta las formas y modalidades de comunicación o publicación que corresponde para el acto original".

²³ Folio 21 del Expediente.

²⁴ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

1. **Competencia.-** Ser emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado (...)"

2. **Objeto o contenido.-** Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico (...).

3. **Finalidad Pública.-** Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor (...)

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

5. **Procedimiento regular.-** Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación".

²⁵ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

(...)"





19. Por otro lado, a través del escrito de descargos I, interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Subdirectoral, solicitando se deje sin efecto dicha resolución y la suspensión del presente PAS.
20. Sobre el particular, corresponde señalar que el numeral 215.2 del artículo 215° del TUO de la LPAG²⁶, establece que solo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.
21. En ese sentido, cabe precisar que la Resolución Subdirectoral, no es un acto definitivo que pone fin a la instancia, ni mucho menos un acto de trámite que determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento o le haya producido indefensión al administrado, por lo que dicho acto no configura ninguno de los supuestos establecidos en el artículo referido que permita su impugnación, en tanto dicho acto se encuentra referido al inicio del presente PAS.
22. Sin perjuicio de lo manifestado, en virtud del principio de Impulso de Oficio establecido en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG²⁷ en concordancia con el numeral 84.3 del artículo 84° del mismo dispositivo legal²⁸, los argumentos esgrimidos en el escrito con Registro N° 14806 serán considerados como argumentos de descargos al hecho imputado en la Resolución Subdirectoral.
23. Por otra parte, mediante escritos de descargos III, Gameda manifestó que la Carta N° 2304-2018-OEFA/DFAI y el Informe Final, han sido dejados bajo puerta de su domicilio y no fue recibido por parte de ningún funcionario o trabajador de la empresa, y que recién tomó conocimiento de los referidos documentos el día martes 31 de julio de 2018.
24. Sobre el particular, es preciso señalar que la Carta N° 2304-2018-OEFA/DFAI adjunta al Informe Final, fueron notificados el 27 de julio de 2018 con acuse de recibo conforme se muestra a continuación:



²⁶ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 215.- Facultad de Contradicción

(...)

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

²⁷ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.3 Principio de impulso de oficio. - Las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.

(...)"

²⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 84.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

(...)

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

(...)"





Sello con fecha y hora de recepción de la diligencia de notificación.

- 25. En ese sentido, corresponde señalar que el Informe Final fue debidamente notificado, de conformidad con el artículo 21° del TUO de la LPAG. En ese sentido, se verifica que, en el marco del debido procedimiento, se garantizó el derecho de Gameda de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas que desvirtúen o confirmen la imputación establecida en la Resolución Subdirectoral así como lo señalado en el Informe Final.

IV. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

IV.1. Único hecho imputado: Gameda realizó actividades industriales en la Planta Chorrillos sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.

a) Análisis del único hecho imputado

- 26. De conformidad con lo consignado en el Acta de Supervisión²⁹, la Dirección de Supervisión verificó durante la Supervisión Especial 2017 que Gameda desarrolla actividades industriales de metalmecánica sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por el sector competente.
- 27. En el Informe de Supervisión³⁰, la Dirección de Supervisión concluyó que Gameda realiza actividades de industriales de metalmecánica en la Planta Chorrillos sin



²⁹ Folio 3 del Acta de Supervisión, documentos contenido en el disco compacto (CD), obrante a folio 16 del Expediente:

(...)

N°	Descripción	¿corrigió? (sí, no, por determinar)	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
01	(...) b) Verificación del cumplimiento: El administrado manifiesta que no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado para la Planta Chorrillos (...)	No	1 mes

(...)

Folio 14 del Expediente, el cual señala lo siguiente:

(...)

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
1	Industrial Gameda S.A. realiza la actividad de metalmecánica en la Planta Chorrillos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
(...)	(...)

(...)





contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

b) Análisis de descargos

28. En sus escritos de descargos I y III, Gameda señaló que realiza actividades en la Planta Chorrillos desde el 30 de noviembre de 1995, el mismo que está acreditado con la Licencia Municipal de Funcionamiento N° 001647 y la Licencia de funcionamiento definitiva expedida el 25 de octubre de 2007, en consecuencia la obligación –materia de análisis– establecida en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria**) es posterior al inicio de sus actividades productivas.
29. Sobre el particular, es pertinente aclarar que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado para el desarrollo de actividades industriales manufactureras se estableció desde el Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI (en adelante, **RPADAIM**), cuyo artículo 10° dispuso para las actividades nuevas³¹ el deber de contar con Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental aprobada, previo al inicio de sus actividades; y, la obligación de contar con un Programa de Adecuación y Manejo para las actividades que se encontraban en curso³² a la fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que implique una adecuación³³. Por lo que, lo alegado por el administrado no resulta suficiente para desvirtuar la presente imputación.
30. Por otro lado, en los escritos de descargos I y III, Gameda alegó que de acuerdo a lo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto

³¹ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

Artículo 10.- Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación. - Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:

1. Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades.
2. Un EIA o una DIA para los que realicen incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.

³² Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

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

"(...)

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

"(...)"

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

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

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

³³ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI

"(...)

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

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

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





Supremo N° 017-2015-PRODUCE, cuenta con tres (3) años de plazo, desde la entrada de vigencia del referido reglamento, hasta el 9 de setiembre de 2018, para presentar su instrumento de gestión ambiental correctivo; en consecuencia, a la fecha de presentación de sus descargos el plazo para presentar su instrumento de gestión ambiental aún no había vencido.

31. Al respecto, es pertinente aclarar que, respecto a las actividades en curso a la entrada de vigencia del RPADAIM, el artículo 18° de la citada norma establece que la exigibilidad de los PAMA se encontraba condicionada a la promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que dispongan una adecuación.
32. En adición a ello, según lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria del RPADAIM³⁴, la presentación del PAMA estaba sujeta a los plazos y condiciones que estableciera la autoridad competente. Asimismo, en el Anexo II de dicho cuerpo normativo³⁵ se fijó el procedimiento para la adecuación gradual de las actividades en curso de la industria manufacturera.
33. De acuerdo a lo expuesto, se tiene que, la adecuación de las actividades en curso, sólo era exigible en tanto se promulgaran normas que contuvieran obligaciones de adecuación ambiental.
34. Precisamente, en el marco de lo establecido en el RPADAIM, el Ministerio de la Producción (en adelante, **PRODUCE**) aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para Efluentes y Emisiones de las actividades de los rubros Cemento, Cerveza y Papel, mediante el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, priorizando de esta manera, la adecuación ambiental de las mencionadas actividades en curso³⁶.
35. De otro lado, mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera (en adelante, **Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM**), el cual dispuso, entre otros aspectos,

³⁴ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS
Segunda.- La presentación del PAMA, se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.
 (...)"

³⁵ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI
 "(...)
ANEXO II
PROCEDIMIENTO PARA LA ADECUACION GRADUAL DE LAS
ACTIVIDADES EN CURSO DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA A LAS EXIGENCIAS
AMBIENTALES A TRAVES DEL PAMA
Obligaciones del Ministerio
 - Promulgación del Reglamento.
 - Priorización de las Actividades Industriales para el proceso de adecuación.
 - Elaboración y Aprobación de los Protocolos de Monitoreo de Emisiones y Efluentes.
 (...)"

³⁶ Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, que aprueba Aprueban Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel
"Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar
Las empresas industriales manufactureras en actividad de los Subsectores cemento, cerveza y papel, deberán presentar un Diagnóstico Ambiental Preliminar al Ministerio de la Producción, para lo cual dentro del plazo de treinta (30) días útiles de publicado el presente Decreto Supremo, comunicarán a la autoridad competente el nombre de la empresa de consultoría ambiental debidamente registrada, a la que el titular de la actividad manufacturera hubiese contratado para cumplir con lo dispuesto en la presente norma. (...)"





que la autoridad competente podía exigir el inicio de la adecuación ambiental a aquellas actividades en curso —a las cuales aún no les fuera exigible la presentación de un DAP o PAMA— que fueran objeto de una denuncia ambiental en su contra³⁷.

36. En ese sentido, se tiene que la obligación de sujetarse a un proceso de adecuación ambiental (a través de la obtención de un PAMA) resultará exigible, únicamente a las actividades industriales que se encuentren dentro de los siguientes supuestos:
 - (i) Actividades industriales **en curso**³⁸ **que han sido priorizadas** por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental (conforme al artículo 18° del RPADAIM); o,
 - (ii) Actividades industriales respecto de las cuales, PRODUCE hubiere exigido, a raíz de una denuncia ambiental, el inicio de la adecuación ambiental de sus actividades en curso (conforme al artículo 7° del Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI).

37. Al respecto, el 4 de setiembre de 2015 entró en vigencia el Reglamento de Gestión Ambiental de Industria, el cual establece en su Cuarta Disposición Complementaria Final³⁹ que los titulares que estuviesen sujetos al cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, entre otros, que no cuenten con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental o un Diagnóstico Ambiental Preliminar, tendrán un plazo máximo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

38. Conforme a ello y a lo señalado en los párrafos anteriores, el plazo máximo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, solo es aplicable para aquellas **actividades en curso** a la entrada de vigencia de la RPADAIM y **que hayan sido priorizadas** por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.



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

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

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

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

³⁸

Cabe precisar que las actividades en curso (actividades iniciadas antes de octubre de 1997) que únicamente fueron priorizadas por PRODUCE son las que pertenecen a los rubros de Cemento, Cerveza y Papel.

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

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

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





39. En atención al desarrollo anterior, corresponde precisar que de la revisión del Portal Web⁴⁰ de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria - SUNAT se verifica que Gameda inició actividades el 5 de octubre de 1987; por lo que, se desprende que realiza actividades industriales de Fabricación de otros productos elaborados de metal N.C.P. en curso, en comparación con la fecha de entrada en Vigencia de la RPADAIM (octubre de 1997).
40. Al respecto, si bien Gameda realiza actividades en curso, es preciso señalar que dichas actividades –Fabricación de otros productos elaborados de metal N.C.P.–, no fueron priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental, así como tampoco, se evidencia que la autoridad competente le haya exigido el inicio de la adecuación ambiental, razones por las cuales no puede ser comprendido dentro de los alcances del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE; y, por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Gameda en este extremo.
41. De otro lado, en sus escritos de descargos I y III, Gameda manifestó que cumplió con presentar ante la autoridad competente, el instrumento de gestión ambiental, el cual fue presentado el 19 de setiembre de 2017, ante PRODUCE, para acreditar ello, adjuntó la copia del cargo de presentación⁴¹ de la evaluación de la Declaración de Adecuación Ambiental (en adelante, **DAA**).
42. Al respecto, es preciso aclarar que si bien Gameda acreditó que ha presentado la solicitud de evaluación de la DAA para sus actividades en curso; no obstante, la sola presentación de dicha solicitud no acredita que el administrado cuente con la aprobación del citado instrumento de gestión ambiental.
43. Sin perjuicio de lo señalado, de la revisión de los estudios ambientales aprobados por PRODUCE, publicados en su portal web⁴², se advierte que –a la fecha de emisión de la presente Resolución–, Gameda no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado para las actividades industriales que realiza en la Planta Chorrillos. Por lo que, lo alegado por Gameda no resulta suficiente para desvirtuar la presente conducta infractora.
44. Posteriormente, mediante escritos de descargos III, Gameda manifestó que en el Acta de Supervisión se consignó como obligación fiscalizable el gestionar una certificación ambiental ante la autoridad competente más no que deba contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, por lo que OEFA ha efectuado una interpretación errónea de la normatividad vigente.
45. Al respecto, cabe aclarar que lo indicado en el Acta de Supervisión tiene como sustento la debida motivación⁴³ de los actos administrativos, toda vez que se

⁴⁰ <http://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>

⁴¹ Folio 40 del Expediente.

⁴² <http://www.produce.gob.pe/index.php/ministerio/sector-mype-e-industria>.

⁴³ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

“ Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

(...).”





refiere a la obligación de contar con certificación ambiental para las ejecución de actividades industriales, conforme a lo establecido en el artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, el cual textualmente señala que:

“Artículo 15°.- Obligatoriedad de Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobarción, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley”.

(Subrayado agregado).

46. En ese sentido, ha quedado acreditado que Gameda –y cualquier otro titular de la industria manufacturera–, no solo debe gestionar un instrumento de gestión ambiental ante la autoridad competente sino que, además, debe contar con la debida certificación ambiental (instrumento de gestión aprobado) antes del inicio de sus actividades industriales, por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Gameda en este extremo.



47. Posteriormente, mediante escrito de descargos IV, Gameda manifestó que recién durante la reunión del 20 de agosto de 2018, con funcionarios del OEFA, tomó conocimiento de la existencia de un documento en el cual PRODUCE se pronuncia sobre los alcances de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE y, dado que dicho documento no había sido mencionado como sustento en ninguno de los recaudos del Expediente, se ha vulnerado el principio al debido procedimiento y su derecho a la Defensa.

48. Al respecto, es preciso señalar que en el presente PAS se ha respetado el principio del debido procedimiento regulados en el TUO de la LPAG⁴⁴, en tanto se ha aplicado lo establecido en la normatividad relacionada con el presente hecho imputado, se le ha dado a conocer al administrado todos los fundamentos fácticos y jurídicos que han servido de motivación de todos los actos administrativos

⁴⁴

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

“ Artículo IV.- Principios del procedimiento 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. (...)





emitidos en el desarrollo del presente PAS y se le han sido notificados oportunamente conforme a ley para que ejerza su derecho de defensa. Por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Gameda en este extremo.

49. Por otra parte, mediante escrito de descargos IV, Gameda solicitó que se le remitiera copia del documento en donde consta la opinión de PRODUCE sobre los alcances de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
50. Al respecto, mediante Carta N° 3334-2018-OEFA/DFAI del 16 de octubre de 2018, se le remitió al administrado copia del Informe N° 019-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 26 de julio de 2017, en donde PRODUCE trata sobre los alcances de la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.

Respecto del eximente de responsabilidad por un pronunciamiento de la administración

51. Mediante escrito de descargos V, Gameda presentó copia del Oficio N° 3163-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI⁴⁵, en el cual, la Autoridad Certificadora (PRODUCE) le señaló que se encontraría dentro del plazo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE al haber presentado su DAA antes del 4 de setiembre de 2018 –fecha en que venció el plazo para presentar los instrumentos de gestión ambiental correctivos, conforme al siguiente detalle:

"Oficio N° 3163-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI

(...) actualmente el Ministerio del Ambiente, en su calidad de ente rector del sector ambiental, ha emitido el Informe N° 856-2018-MINAM/VMGA/DGPIGA en el cual establece que el 4 de setiembre de 2018 se ha cumplido el plazo para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo, señalando que aquellos titulares que no cumplieron con presentar sus instrumentos de gestión ambiental correctivos en el plazo previsto, son pasibles de sanción administrativa.

De la revisión del Sistema de Trámite Documentario del Ministerio de la Producción se advierte que su representada presentó el instrumento de gestión ambiental de las actividades industriales manufactureras que desarrolla en la calle Los Gorriones N° 490, urbanización La Campiña, distrito de Chorrillos, provincia y departamento de Lima; el día 19 de setiembre de 2017 (es decir, antes del vencimiento del plazo señalado en el párrafo precedente) mediante documento con Registro N° 00145432-2017, el cual se halla en proceso de evaluación, por lo que no se encontraría en el supuesto de incumplimiento antes mencionado. (...).

52. Sobre el particular, corresponde reiterar lo señalado en los numerales del 31 al 38 de la presente Resolución, respecto a que el plazo máximo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, solo es aplicable para aquellas actividades en curso a la entrada de vigencia de la RPADAIM y que hayan sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.
53. En ese sentido, cabe reiterar que, si bien Gameda realiza actividades en curso, dichas actividades (Fabricación de otros productos elaborados de metal N.C.P.), no fueron priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental, así como tampoco, se evidencia que la autoridad competente le haya exigido el inicio de la adecuación ambiental, razones por las cuales no puede ser

⁴⁵ Folio 123 del Expediente.





comprendido dentro de los alcances del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.

54. Sin embargo, del análisis de lo señalado en el Oficio N° 3163-2018-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, se advierte que PRODUCE ha emitido una opinión que ha generado confusión en el administrado, respecto de si se encuentra o no dentro de los alcances del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
55. Con relación al error inducido –o error de prohibición como lo denomina la doctrina–, GÓMEZ TOMILLO y SANZ RUBIALES, refieren que “(...) *se puede citar como hipótesis imaginable de error invencible de prohibición en el ámbito del Derecho administrativo sancionador los supuestos en los que el infractor obre de tal manera como consecuencia del deficiente asesoramiento proporcionado por la misma Administración. Cabe tal posibilidad de que sea la propia Administración la que determine el error de los particulares (...). A su vez, es posible imaginar dos posibilidades alternativas: la Administración provoca el error de forma activa, al proporcionar información equivocada, confusa, etc., o por omisión, al desatender la petición formulada o hacerlo de forma insuficiente*⁴⁶.
56. Asimismo, dichos autores citan como uno de los supuestos en los que se incurre en el error de prohibición a: “*los supuestos en los que por cualquier tipo de actuación positiva administrativa se genere confianza en la impunidad de la conducta*”⁴⁷.
57. En ese sentido, del análisis de la doctrina precitada, se desprende que el error inducido o error de prohibición, se genera cuando la Administración actúa de tal forma que propicia que los administrados incurran en error y actúen apartándose de los actos lícitos.
58. En el presente caso, se advierte que la Autoridad Certificadora ha generado que Gameda caiga en error al señalarle que no estaría dentro de incumplimiento, toda vez que, ha presentado su instrumento de gestión ambiental dentro del plazo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
59. En consecuencia, se ha configurado lo establecido en el literal e) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG⁴⁸, el cual establece como condición eximente de responsabilidad administrativa, el error inducido por la Administración Pública o por disposición administrativa confusa o ilegal, toda vez que el administrado fue inducido al error por Autoridad Certificadora al señalarle que no se encuentra en supuesto de incumplimiento, **por lo que corresponde declarar el archivo del presente PAS.**



⁴⁶ GÓMEZ TOMILLO, Manuel; IÑIGO SANZ, Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Tercera Edición. España 2013. Editorial Aranzadi. Página 497.

⁴⁷ GÓMEZ TOMILLO, Manuel; IÑIGO SANZ, Rubiales. Derecho Administrativo Sancionador. Parte General. Tercera Edición. España 2013. Editorial Aranzadi. Página 499.

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

“Artículo 255°. - Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

(...)

e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

(...)”



60. Sin perjuicio de lo anterior, se debe indicar que, el presente análisis del PAS no afecta ni se vincula con otros pronunciamientos emitidos ni por emitirse. Del mismo modo, lo resuelto en la presente Resolución no exime a Gameda de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos y por asumirse en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados a los que han sido analizados en el presente procedimiento, ello sin perjuicio de la realización de futuras supervisiones que, sobre este mismo extremo, la Dirección de Supervisión efectúe.

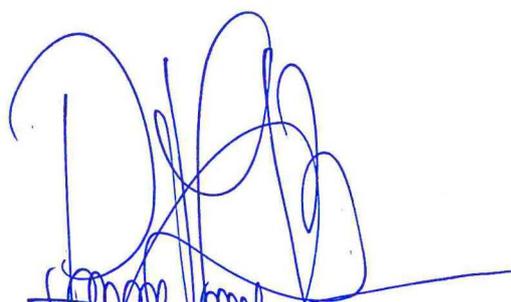
En uso de las facultades conferidas en el literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011, los literales a), b) y o) del artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo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

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra **Industrial Gameda S.A.** por la comisión de la presunta infracción que consta en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectorial N° 0041-2018-OEFA/DFAI/SFAP; por los fundamentos expuestos en el desarrollo de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Informar a **Industrial Gameda S.A.**, que, contra lo resuelto en la presente Resolución, es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Regístrese y comuníquese,



Ricardo Oswaldo Machuca Breña
Director (e) de Fiscalización y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

