



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera**

**RESOLUCIÓN N° 115-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE : 2719-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.  
SECTOR : INDUSTRIA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2133-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** Se **REVOCA** la Resolución Directoral N° 2133-2018-OEFA/DFAI del 14 de setiembre de 2018 que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A., 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 de la misma; en consecuencia, corresponde **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador, quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 28 de febrero de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Empresa Agroindustrial Pomalca S.A.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Agroindustrial Pomalca**) titular de la unidad fiscalizable Planta Pomalca ubicada en Carretera Chiclayo a Chongoyape Km. 07, distrito de Pomalca y provincia de Chiclayo, departamento de Lambayeque (en adelante, **Planta Pomalca**).
2. Del 4 al 6 de mayo de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular (**Supervisión Regular 2017**) a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental, los resultados fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa (**Acta de Supervisión**)<sup>2</sup>, y evaluados en el Informe de Supervisión N° 498 -2017-OEFA/DS-IND (**Informe de Supervisión**)<sup>3</sup>.
3. Sobre esa base, mediante Resolución Subdirectoral N° 2035-2017-OEFA-

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20163898200.

<sup>2</sup> Documento contenido en disco compacto, que obra a folio 19.

<sup>3</sup> Folios 2 al 18.

DFSAI/SDI<sup>4</sup> del 12 de diciembre de 2017, la Subdirección de fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Agroindustrial Pomalca.

4. La SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 361-2018-OEFA/DFAI/SFAP el 16 de julio de 2018 (**Informe Final de Instrucción**)<sup>5</sup>, recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de la responsabilidad administrativa de Agroindustrial Pomalca.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado<sup>6</sup>, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2133-2018-OEFA/DFAI<sup>7</sup> el 14 de setiembre de 2018, por medio de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Agroindustrial Pomalca, de acuerdo al siguiente detalle:

**Cuadro N° 1: Conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Agroindustrial Pomalca realizó actividades industriales en la Planta Pomalca sin contar con un instrumento de gestión ambiental	Literal a) del artículo 13 <sup>o8</sup> y artículo 53 <sup>o</sup> del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE ( <b>RGAIMCI</b> ) <sup>9</sup> . Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental ( <b>LSEIA</b> ) <sup>10</sup> .	Literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas. Resolución de Consejo Directivo

<sup>4</sup> Folios 20 a 23. Notificado el 3 de enero de 2018 (folio 24).

<sup>5</sup> Folios 30 al 39. Notificado el 20 de julio de 2018 con Carta N° 2219 del 16 de julio de 2018 (folio 40).

<sup>6</sup> Escrito presentado con Registro N° 067698 del 13 de agosto de 2018 (folios 42 al 44).

<sup>7</sup> Folios 101 a 110. Notificado el 20 de setiembre de 2018 (folios 111).

<sup>8</sup> **RGAIMCI**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de setiembre de 2015.

**Artículo 13.- Obligaciones del titular**

Son obligaciones del titular:

- a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.

<sup>9</sup> **RGAIMCI**

**Artículo 53.- Adecuación ambiental de las actividades en curso**

53.1 El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de:

- a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)  
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.
- b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)  
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

<sup>10</sup> **LSEIA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril 2001.

**Artículo 3°- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas,

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
aprobado por la autoridad competente.	Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSEIA) <sup>11</sup> .	N° 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) <sup>12</sup> . Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD <sup>13</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 2035-2017-OEFA/DFSAI/SDI.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

## 6. En consecuencia, resolvió sancionar a Agroindustrial Pomalca con una multa

autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

<sup>11</sup> RLSEIA.

**Artículo 15°.** - **Obligatoriedad de Certificación Ambiental**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre 2009.

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.

<sup>12</sup> RCD N° 049-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

**Artículo 5°.** - **Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental (...)**

5.1. Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:

- a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 500) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>13</sup> RCD N° 049-2013-OEFA/CD.

DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
3				
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74 y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE	De 175 a 17 500 UIT

No obstante, la DFAI en aplicación de la retroactividad benigna concluyó que el bloque de tipicidad establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, mediante la cual se aprobó la tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicado el 16 de febrero de 2018, le es más favorable a Agroindustrial Pomalca.

Por lo que, corresponde considerar el rango de sanción monetaria, establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.

	Regulación Anterior	Regulación Actual
<b>Hecho imputado</b>	Agroindustrial Pomalca realizó actividades industriales en la Planta Pomalca, sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.	
<b>Norma tipificadora</b>	Líteral a), numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones vinculadas con los instrumentos de gestión ambiental, y el Desarrollo de actividades en zonas prohibidas. "(...) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientos (17 500) Unidades Impositivas Tributarias. (...)"	Artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, Tipificación de infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambientales, aplicables a los administrados que encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA. "Artículo 6°.- Infracción administrativa relacionada con el desarrollo de proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta treinta mil (30 000) Unidades Impositivas Tributarias.

ascendente a diecinueve con 19/100 (19.19) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago.

7. Asimismo, en dicho pronunciamiento se ordenó a Agroindustrial Pomalca el cumplimiento de una medida correctiva, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 2: Medida correctiva**

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
Agroindustrial Pomalca realizó actividades industriales en la Planta Pomalca sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.	<p>a) Proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Pomalca hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>b) De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a) precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la Dirección de Supervisión, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente resolución directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre<sup>14</sup> parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Pomalca a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Pomalca que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>En caso que el administrado obtenga la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los (90) noventa días hábiles otorgados, deberá adjuntar a esta Dirección, la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 2133-2018-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA.

8. La Resolución Directoral N° 2133-2018-OEFA/DFAI del 14 de setiembre de 2018,

<sup>14</sup> **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

**Artículo 65.- Comunicación del titular en caso de cierre**

65.1 El titular debe comunicar a la autoridad competente su decisión de cierre definitivo, temporal, parcial o total de sus actividades o instalaciones, con una anticipación no menor de noventa (90) días calendario antes del inicio de la ejecución del cierre, en cuyo caso adjuntará a la comunicación el plan de cierre detallado. (...).

65.2 En caso el titular considere que no existen aspectos ambientales relevantes en la etapa de cierre y post cierre, podrá adjuntar a la comunicación a que hace referencia el numeral anterior, una solicitud sustentada a la autoridad competente, la cual determinará la exigibilidad o no de la presentación de un plan de cierre detallado, previa opinión favorable del ente fiscalizador.

65.3 En los casos de reinicio de actividades que hayan sido objeto de cierre temporal, parcial o total, el titular debe comunicar al ente fiscalizador, y éste a la autoridad competente, el reinicio de sus actividades, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores."

se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La DFAI señaló que, durante las acciones de supervisión, la DS constató que Agroindustrial Pomalca venía realizando actividades industriales en la Planta Pomalca sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, toda vez que, el representante del administrado manifestó que no cuenta con instrumento de gestión ambiental.
- ii) La DFAI consideró relevante realizar un análisis de aplicación de retroactividad benigna al caso concreto, para lo cual comparó los cuadros de tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, concluyendo que el bloque de tipicidad actual le es más favorable a Agroindustrial Pomalca, por lo que corresponde considerar el rango de sanción monetaria, establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.
- iii) Respecto a la alegada crisis financiera que no le ha permitido cumplir con sus obligaciones ambientales, y, que en tal sentido, solicita la reconsideración de la multa propuesta, la primera instancia indicó, que los cuadros de tipificación de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y 006-2018-OEFA/CD no establecen como eximente para la imposición de una multa, el atravesar por una crisis financiera o problemas económicos de cualquier índole.

9. El 12 de octubre de 2018, Agroindustrial Pomalca interpuso recurso de apelación<sup>15</sup> contra la Resolución Directoral N° 2133-2018-OEFA/DFAI, alegando lo siguiente:

- a) Que, si bien aún no ha elaborado el programa de adecuación y manejo ambiental, viene implementando controles en los procesos industriales con la finalidad de minimizar los impactos negativos, tales como la instalación de su almacén central de residuos peligrosos, la gestión, manejo y disposición de los mismos de acuerdo a la normatividad vigente, mejoras en el proceso productivo y capacitaciones en materia ambiental a los empleados de la empresa.
- b) Agrega, que desde hace muchos años viene atravesando una crisis económica financiera, debido a la caída del precio del azúcar en el mercado nacional e internacional, por lo que se han visto impedidos de formalizar una política de cumplimiento de las obligaciones ambientales; no obstante, están mejorando y adecuando sus procesos al cuidado del medio ambiente; siendo además, que en su política de inversiones del próximo año han proyectado la formulación del instrumento de gestión ambiental, con el fin de cumplir las exigencias legales de protección ambiental.
- c) Por último, solicitan no aplicar o reducir la sanción de multa propuesta, por cuanto resulta excesiva y vulnera los principios de equidad y razonabilidad.

10. El 21 de febrero de 2019, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del

<sup>15</sup> Escrito con Registro N° 2018-E01-083574 (folios 113 al 152).

Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme consta en el acta correspondiente<sup>16</sup>. En dicha diligencia el administrado reiteró lo señalado en su recurso de apelación.

## II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>17</sup>, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>18</sup> (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Folio 169.

<sup>17</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>18</sup> **LEY DEL SINEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013. (...)

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

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

**Artículo 11°. - Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

<sup>19</sup> **Ley del SINEFA.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

14. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>20</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 015-2016-OEFA/CD<sup>21</sup> se estableció que el OEFA, **a partir del 8 de julio de 2016**, asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de la actividad manufacturera del Subsector Industria prevista en la División 15: Clase 1542 “**Elaboración de Azúcar**”.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>22</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>23</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

<sup>20</sup> **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2011.

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

<sup>21</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 015-2016-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de julio de 2016.

**Artículo 1.-** Determinar que a partir del 8 de julio de 2016 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de la actividad manufacturera del Subsector Industria prevista en la División 15: Clase 1542 “Elaboración de Azúcar”.

<sup>22</sup> **Ley del SINEFA.**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental.**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>23</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo 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.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>24</sup>.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley General del Ambiente (LGA)<sup>25</sup>, se 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.
18. En esa 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.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>26</sup>.
20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>27</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>25</sup> LGA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2° - Del ámbito (...)**

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

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>27</sup> **Constitución Política del Perú de 1993.**

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

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

a que dicho ambiente se preserve<sup>28</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>29</sup>.

21. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>30</sup>.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

24. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>31</sup>, por lo que es admitido a trámite.

<sup>28</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>29</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>31</sup> TUO DE LA LPAG publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 25 de enero de 2019.

##### 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.

##### Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124 de la presente Ley.

## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Determinar si corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Agroindustrial Pomalca por desarrollar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### Respecto a los hechos detectados en la Supervisión Regular 2017

26. Conforme se aprecia en el Acta de Supervisión, durante la Supervisión Regular 2017 en la Planta Pomalca, la DS verificó que el administrado venía desarrollando actividades de elaboración de azúcar sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por el sector competente, toda vez que el representante del administrado manifestó que no cuenta con instrumento de gestión ambiental, conforme se aprecia a continuación:

### Supervisión Regular 2017

16 Otros Aspectos	
Nro.	Descripción
1	<p>La planta industrial Pomalca cuenta con un área de 10 ha, aproximadamente, constituida por líneas de producción de azúcar, y áreas auxiliares. Colinda con viviendas del distrito Pomalca. Asimismo, colinda con campos de cultivo de caña de azúcar del administrado,</p> <p>Adicionalmente cuenta con campos de cultivo ubicados en Anexos, siendo estos: Anexo Pomalca, Anexo Pampa Grande, Anexo Saltur y Anexo Sipán. A esto el representante del administrado manifiesta que cuentan con aproximadamente 8100 ha de campos de cultivo, de los cuales 5100 ha se encuentran actualmente sembradas y la diferencia de campos de cultivo no se están realizando actividades.</p> <p>Para la realización de actividades, el administrado cuenta con 2083 trabajadores, siendo 1643 trabajadores para campo, 175 trabajadores administrativos y 265 trabajadores para fábrica, siendo estos últimos distribuidos en tres (03) turnos de 08 horas de trabajo.</p> <p>Asimismo, los representantes del administrado manifiesta que no vienen realizando actividades de elaboración de azúcar desde el pasado 14 de marzo de 2017, por motivos de estragos causados por el fenómeno natural del "Niño Costero", siendo esta condición comunicada a la Dirección Regional de Trabajo de la Región Lambayeque. Además señala que como consecuencia de las precipitaciones presentadas en la zona, los campos de cultivo que se encontraban en proceso de agoste presentan mayores concentraciones de humedad y agua, motivo por el cual no pueden iniciar las actividades de cosecha (quemado) y molienda.</p>

Fuente: Acta de Supervisión<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Acta de Supervisión - Folio 5 del CD que obra a folio 19.

### Acta de Supervisión

11 Verificación de obligaciones			
Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
<b>Presuntos Incumplimientos</b>			
Teniendo en cuenta los hechos evidenciados en la acción de supervisión, se le exhorta proceder con la subsanación de las conductas que se describen a continuación.			
1	El administrado manifiesta que realiza actividades de fabricación de azúcar sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	NO	No determina

Fuente: Acta de Supervisión<sup>33</sup>.

27. Lo detectado por la DS se complementa con las siguientes fotografías:

#### Panel Fotográfico

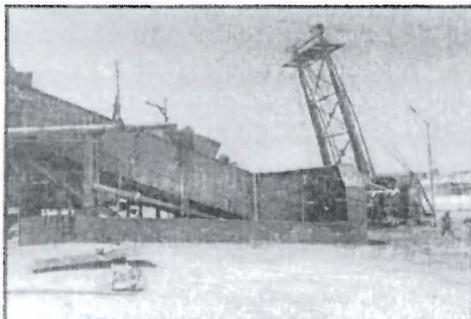


FOTO N° 01.- Área de recepción de caña, conformada básicamente por la masa cañera y la grúa hilo, los cuales ayudan en la descarga de la caña cosechada de los campos de cultivo.

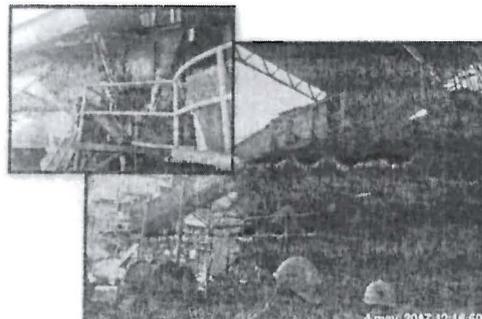


FOTO N° 02.- Durante la supervisión la planta industrial del administrado se encontraba en proceso de mantenimiento tanto de equipos y maquinarias.

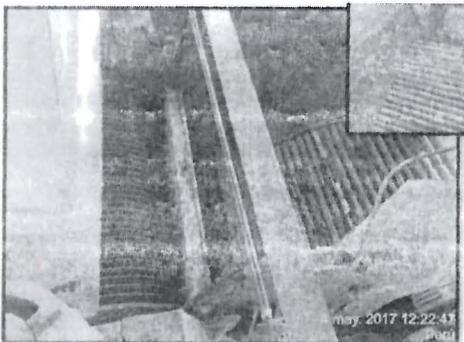


FOTO N° 03.- Vista fotográfica de la zona de molinos, donde se realiza el proceso de molienda de la caña de azúcar. Dicha zona de molinos se encontraba inoperativa durante la supervisión.



FOTO N° 05.- Cofre caldero cuenta con una chimenea, las cuales cuentan con una altura aproximada de 18 m, a excepción de la chimenea 01 que cuenta con una altura de 20 m. Así también, durante el recorrido no se advirtió que las chimeneas de los calderos cuentan con un puerto de muestreo para la realización de monitoreo de emisiones.

Fuente: Panel Fotográfico del Anexo 4 del Informe de Supervisión<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Ídem Nota 33.

<sup>34</sup> Folios 420 al 422 del CD que obra a folio 19.

28. Asimismo, en el Informe de Supervisión, la DS concluyó que el administrado desarrolla actividades de elaboración de azúcar sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

**Extracto del Informe de Supervisión<sup>35</sup>:**

**(...) IV. CONCLUSIONES**

121. Del análisis realizado por la Autoridad de Supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de la supervisión, se desprende los presuntos incumplimientos que se describen a continuación:

N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión
1	El administrado realiza actividades industriales de elaboración de azúcar sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.
(...)	

29. Sobre el particular, debe considerarse que en atención al numeral 3.2 del artículo 3° del RGAIMCI<sup>36</sup> se considerarán como actividades de la industria manufacturera a aquellas que estén comprendidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) de las Actividades Económicas de las Naciones Unidas.
30. De la búsqueda de la CIIU se evidencia que la fabricación industrial o artesanal de azúcar se encuentra en la Clase 1542 “Elaboración de azúcar”.
31. Al respecto, mediante la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM del 19 de julio de 2011, la Clase 1542 ha sido incluida en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, considerados en el Anexo II del RLSEIA<sup>37</sup>; por lo que, en atención al artículo 28° del RGAIMCI<sup>38</sup>, el titular debe gestionar una certificación ambiental ante la autoridad competente.

<sup>35</sup> Folio 16 (reverso).

<sup>36</sup> **RGAIMCI**

Artículo 3.- Ámbito de aplicación

3.2. Para efectos del presente reglamento, se considera actividades de la industria manufacturera a aquellas comprendidas en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) vigente de las Actividades Económicas de las Naciones Unidas o aquella que la sustituya, con exclusión de aquellas actividades que, conforme a las normas de la materia, están comprendidas bajo la competencia de otros sectores. No están comprendidas las actividades de transformación primaria de productos naturales, que se rigen por las leyes que regulan la actividad extractiva que les da origen.

<sup>37</sup> Al respecto, cabe precisar que la Dirección General de Asuntos Ambientales del Viceministerio de MYPE e Industria del Produce es competente para avocarse a la evaluación ambiental del instrumento de gestión ambiental para la industria azucarera, conforme al Oficio N° 020-2015-MINAM/VMGA-DGPNIGA del 21 de enero de 2015, mediante el cual la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental del Ministerio del Ambiente adjunta el Informe que señala que: la autoridad competente para proyectos o actividades relacionados con la elaboración de azúcar es el Ministerio de la Producción a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales, en concordancia con lo precisado en el Anexo II del Reglamento del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, lo que también fue sustentado por el Ministerio de la Producción en el proceso de la primera actualización del listado de inclusión de proyectos al SEIA y recogido en la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM, que aprueba dicho listado.

<sup>38</sup> **RGAIMCI**

**Capítulo II**

**Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental de Proyectos de Inversión**

**Subcapítulo I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 28.- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

32. En consideración a lo expuesto y habiéndose acreditado, durante la Supervisión Regular 2017, que Agroindustrial Pomalca se dedica a la elaboración de azúcar; le corresponde contar con Certificación Ambiental.

#### Sobre los alegatos presentados por Agroindustrial Pomalca

33. En el recurso de apelación interpuesto, Agroindustrial Pomalca manifestó que, si bien aún no ha elaborado el programa de adecuación y manejo ambiental, viene implementando controles en los procesos industriales con la finalidad de minimizar los impactos negativos en el medio ambiente y capacitaciones en materia ambiental a los empleados de la empresa.
34. Al respecto, con la finalidad de determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Agroindustrial Pomalca por la comisión de la conducta infractora, esta Sala considera oportuno: (i) determinar la situación jurídica del administrado al momento de la entrada en vigencia del RGAIMCI para con ello, (ii) identificar aquellas disposiciones contenidas en el RGAIMCI que le resultan aplicables.

#### Respecto a la certificación ambiental

35. En el artículo 3° de la LSEIA, en concordancia con el artículo 15° del RLSEIA, se estableció que toda persona (natural o jurídica) que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, tiene la obligación de gestionar y obtener la aprobación de una certificación ambiental por parte de la autoridad competente, de forma previa al inicio de operaciones<sup>39</sup>; lo que determina la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión, en caso de desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental.
36. Asimismo, a través del artículo 24° de la LGA<sup>40</sup> se ratificó la evaluación del impacto ambiental como instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos; precisándose, además, que aún aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de

---

28.1 El titular que pretenda desarrollar un proyecto de inversión sujeto al SEIA debe gestionar una certificación ambiental, ante la autoridad competente, de acuerdo a lo establecido en el presente Reglamento.

28.2 La resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental preventivo, constituye la certificación ambiental.

<sup>39</sup> Asimismo, dicha norma establece la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión, en caso de desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental).

<sup>40</sup> LGA.

#### **Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

Evaluación del Impacto Ambiental debían cumplir con las normas ambientales específicas.

37. Resulta oportuno indicar, que la certificación ambiental es un mecanismo orientado a garantizar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales, así como lograr su manejo sostenible, en beneficio del entorno natural y social. Esta se formaliza mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, que determina la viabilidad ambiental de la actividad a realizar, y que se expresa en la aprobación del correspondiente estudio de impacto ambiental.
38. En ese sentido, los instrumentos de gestión ambiental, incluyen las acciones que el titular se encuentra obligado a realizar, las cuales consisten en técnicas para conducir y manejar el ambiente, considerando los elementos que lo conforman y las actividades que lo afectan <sup>41</sup>.
39. Estos instrumentos operan en dos formas complementarias: preventiva y correctiva, de manera que existen instrumentos técnicos de ambas clases para dar respuesta a los problemas que se presentan en el marco de una buena gestión ambiental<sup>42</sup>.

#### Respecto al marco normativo de la Industria Manufacturera

40. Sobre el particular, debe considerarse que el 01 de octubre de 1997 se publicó el RPADAIM con la finalidad de priorizar la regulación de prácticas e instrumentos de prevención y evaluación ambiental para afianzar el desarrollo sostenible del Sector Industria, dentro de un marco de flexibilidad para los distintos subsectores.
41. En esa línea, el RPADAIM estableció dos supuestos: (i) titulares que inician nuevas actividades, para quienes se estableció como requisito previo contar con un instrumento de gestión ambiental (Declaración de Impacto Ambiental -DIA- o un Estudio de Impacto Ambiental -EIA)<sup>43</sup>; y (ii) titulares con actividades en curso, en este segundo supuesto se estableció la obligación de adecuar su actividad a las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, mediante un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA<sup>44</sup> sujetos a plazos y condiciones aprobados por la Autoridad Competente.

<sup>41</sup> Ver las Resoluciones N° 126-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de mayo de 2018, N° 065-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 31 de octubre de 2017, N° 270-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 19 de setiembre de 2018, N° 294-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de setiembre de 2018.

<sup>42</sup> CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Ediciones Mundi — Prensa. Madrid. 2009. p. 56.

<sup>43</sup> **RPADAIM**  
**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.

<sup>44</sup> **RPADAIM**  
**Artículo 8.- Documentos Exigibles.** - Las actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:

42. En relación con la adecuación ambiental contemplada en el RPADAIM, en el segundo párrafo de su artículo 18°, expresamente se señala que 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 adecuación.<sup>45</sup> Para tales efectos, correspondía al Ministerio priorizar las actividades industriales para el proceso de adecuación<sup>46</sup>.
43. En esa línea, el 4 de octubre de 2002 se publicó el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, a través del cual se aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para las actividades industriales de cemento, cerveza, curtiembre y papel (Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE).
44. Priorizándose las actividades industriales dedicadas a la producción de cemento, cerveza, y papel. Al respecto, debe precisarse que en relación al subsector curtiembre se estableció que se propondría posteriormente las medidas preventivas, de mitigación y/o correctivas a ser implementadas a corto plazo, por lo que ésta última no estaba incluida<sup>47</sup>.
45. En el caso de las actividades industriales manufactureras: textil, fundición y cerámica y otras, en cuyos procesos utilicen plomo o compuestos de plomo, con

- 
1. **Nuevas Actividades y Ampliaciones o Modificaciones.** - Una DIA o un EIA de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo II del Título I de este Reglamento, suscrita por un consultor ambiental y por el titular de la actividad.
  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.
  3. Un Informe Ambiental en los plazos y con la información que establezca por Resolución Ministerial la Autoridad Competente, suscrito por un Consultor Ambiental y por el titular de la actividad. (...)

45 **RPADAIM**

**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.

46 **RPADAIM**

**Anexo II**

**Procedimiento para la adecuación gradual de las actividades en curso de la industria manufacturera a las exigencias ambientales del PAMA.**

- Obligaciones del Ministerio y Obligaciones del titular de la industria
- 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. (...)

47 **Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE**

**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.

La referida comunicación deberá precisar la fecha de inicio del monitoreo necesario para la formulación del correspondiente DAP, documento este último que deberá ser presentado en un plazo no mayor de treinta (30) días útiles de concluido el monitoreo.

La fecha de inicio del monitoreo a que se refiere el párrafo precedente deberá concretarse dentro del plazo máximo de noventa (90) días calendario de la fecha de vigencia del presente Decreto Supremo.

Para el caso de las empresas pertenecientes al subsector curtiembre, el Ministerio de la Producción propondrá posteriormente las medidas preventivas, de mitigación y/o correctivas a ser implementadas a corto plazo.

la finalidad de recabar información y complementar la evaluación ambiental, en el marco del proceso de adecuación ambiental, se requirió a los titulares de las actividades industriales presentar información referente a la caracterización de los contaminantes que se generan por el desarrollo de su actividad<sup>48</sup>.

46. Ahora bien, es importante mencionar que el RPADAIM se emitió en el marco del Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales aprobado por Decreto Legislativo N° 613 junto a otras normas ambientales, que al 2015 habían sido derogadas por diferentes disposiciones que conformaron una nueva institucionalidad ambiental encabezada por la LGA. Teniendo en cuenta ello, resultó necesario aprobar un nuevo reglamento para el sector industria; por lo que, el 6 de junio de 2015 se emitió el RGAIMCI.
47. Conforme se detalla en la Exposición de Motivos del RGAIMCI, con su aprobación se cumple el mandato dispuesto por la Primera Disposición Complementaria Final del RLSEIA, la cual establece que las autoridades competentes deben elaborar o actualizar sus normas relativas a la evaluación del impacto ambiental, en coordinación con el Ministerio del Ambiente.
48. De acuerdo a ello, los alcances propuestos en el nuevo Reglamento cumplirían con la disposición de adecuación normativa, contribuyendo a una mayor eficiencia de la norma y a afianzar un marco de seguridad jurídica para la inversión en beneficio del sector y del país<sup>49</sup>.
49. En la Primera Disposición Complementaria Final del RGAIMCI<sup>50</sup> se establece que, su entrada en vigencia sería a los noventa (90) días calendario de su publicación; es decir, a partir del 4 de setiembre de 2015.
50. Considerando el nuevo marco normativo, resulta fundamental considerar que una de las principales disposiciones del RGAIMCI se funda en exigir como regla general la obligatoriedad de contar con certificación ambiental.

---

<sup>48</sup> Resolución Ministerial N° 055-2005-PRODUCE, Disponen presentación de informes ambientales a cargo de titulares de actividades industriales manufactureras textil, fundición y cerámica y otras en cuyos procesos utilicen plomo o compuestos de plomo, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2015.

**Artículo 1.- Priorización**

El Ministerio de la Producción priorizará las actividades industriales, textil, fundición y cerámica, para iniciar el proceso de adecuación ambiental de sus operaciones, en base a las normas, obligaciones y compromisos establecidos en el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera vigente y en las demás normas complementarias sobre la materia.

**Artículo 2°.- Obligatoriedad de presentar los informes ambientales**

Los titulares de las actividades industriales manufactureras textil, fundición y cerámica, así como los titulares de las actividades industriales manufactureras en cuyos procesos utilicen y/o exista presencia de plomo o compuestos de plomo, según la relación de la Tabla N° 1 del Anexo que forma parte integrante de la presente Resolución, deberán presentar hasta el 1 de junio del 2005, información referente a la caracterización de los contaminantes que se generan por el desarrollo de su actividad. (...)

<sup>49</sup> Exposición de Motivos del RGAIMCI. pp. 1-2.

<sup>50</sup> **RGAIMCI**  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**  
**Primera. - Vigencia**

El presente Reglamento entrará en vigencia a los noventa (90) días calendario de publicado en el Diario Oficial *El Peruano*.

51. En ese sentido, en el literal a) del artículo 13<sup>51</sup> del citado reglamento se establece que los titulares de la actividad de la industria manufacturera están obligados a someter a evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.
52. En ese sentido, en el artículo 16 del RGAIMCI<sup>52</sup> precisa que los tipos de instrumentos de gestión ambiental son: (i) preventivo, (ii) correctivo -para las actividades en curso-, y (iii) los de gestión ambiental de planificación, promoción, de seguimiento y otros.
53. Al respecto, en el artículo 28 se establece que todo titular que pretenda desarrollar un proyecto de inversión sujeto al SEIA debe gestionar una certificación ambiental, ante la autoridad competente<sup>53</sup>.
54. Sobre ello, cabe considerar que en la Segunda Disposición Complementaria Final se señala expresamente que, a partir de la entrada en vigencia del RGAIMCI, los proyectos de inversión deben contar, previamente, con la certificación ambiental respectiva para su ejecución, de conformidad con la normatividad vigente<sup>54</sup>. En

51 **RGAIMCI**  
**Artículo 13.- Obligaciones del titular**  
 Son obligaciones del titular:  
 a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.

52 **TÍTULO IV**  
**INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL**  
**Capítulo I**  
**Disposiciones Generales**  
**Artículo 16.- Instrumentos de gestión ambiental**  
 16.1 Los instrumentos de gestión ambiental de tipo preventivo que corresponden ser presentados por el Titular de cualquier proyecto comprendido en el Listado de Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, o los que el MINAM determine en el marco de sus funciones, son:  
 a) Declaración de Impacto Ambiental (DIA)  
 b) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIASd)  
 c) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d)  
 16.2 Los instrumentos de gestión ambiental de tipo correctivo que corresponden ser presentados por el titular de actividades en curso, para su adecuación a la normativa ambiental, son:  
 a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)  
 b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)  
 16.3 Los instrumentos de gestión ambiental de planificación, promoción, de seguimiento y otros, son:  
 a) Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)  
 b) Acuerdos de Producción Más Limpia  
 c) Reporte Ambiental  
 d) Plan de Cierre  
 e) Otros establecidos por la Ley General del Ambiente

53 **RGAIMCI**  
**Artículo 28.- Obligatoriedad de la certificación ambiental**  
 28.1 El titular que pretenda desarrollar un proyecto de inversión sujeto al SEIA debe gestionar una certificación ambiental, ante la autoridad competente, de acuerdo a lo establecido en el presente Reglamento.  
 28.2 La resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental preventivo, constituye la certificación ambiental.

54 **RGAIMCI**  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**  
**Segunda. Obligatoriedad de la certificación ambiental**  
 A partir de la vigencia del presente Reglamento, los proyectos de inversión deben contar, previamente, con la certificación ambiental respectiva para su ejecución, de conformidad con la normatividad vigente; caso contrario el titular, incurre en infracción administrativa sancionable.

- caso contrario, se desprende que el titular obligado incurriría en un supuesto de infracción administrativa sancionable.
55. En ese sentido, se evidencia que la voluntad del legislador fue establecer que, si la actividad se inicia después de la vigencia del RGAIMCI, sin que el proyecto cuente con la certificación ambiental correspondiente, el administrado incurre en infracción administrativa sancionable.
56. En consecuencia, se advierte que a partir de la entrada en vigencia del RGAIMCI, para el caso de las actividades nuevas, los titulares de industrias manufactureras, deberán contar con la certificación ambiental respectiva, de manera previa al inicio de sus actividades; siendo que, de infringir esta disposición, corresponderá a la autoridad fiscalizadora disponer el inicio de un procedimiento administrativo sancionador<sup>55</sup>.
57. De otro lado, en el artículo 53° del RGAIMCI, se dispone que los titulares de la actividad de la industria manufacturera que vienen ejecutando sus actividades sin contar con IGA deben solicitar ante la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de un IGA correctivo<sup>56</sup> –DAA o PAMA-, con la finalidad de evaluar los impactos que ha producido su actividad y establecer medidas de manejo correctivas, de adecuación y de restauración del ambiente en caso de ser necesario<sup>57</sup>.
58. Para tales efectos, el Anexo I del RGAIMCI define como actividad en curso, cualquier actividad de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se viene ejecutando a la vigencia de la referida norma<sup>58</sup>.

---

55 **RGAIMCI**  
**Artículo 73.- Supervisión y fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental de la industria manufacturera o de comercio interno**  
73.4 En caso el ente fiscalizador advierta la comisión de alguna infracción administrativa, dispondrá el inicio del procedimiento administrativo sancionador, conforme a la reglamentación vigente.

56 Cabe indicar que los **instrumentos de gestión ambiental correctivos** se aplican para los casos de actividades en funcionamiento o que se desarrollan en áreas afectadas, en las cuales resulta necesario el fomento de actuaciones correctivas, de adecuación y de restauración del ambiente.  
Para el otorgamiento de la certificación ambiental correspondiente también resulta necesario que la autoridad competente realice una evaluación ambiental de la actividad, a través de un procedimiento administrativo que permita evaluar la nueva propuesta técnico - ambiental de la actividad en curso.

CONESA, Vicente. Op. cit., p. 119.

57 **RGAIMCI**  
**Artículo 53°. - Adecuación ambiental de las actividades en curso**  
53.1 El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de:

- a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)  
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.
- b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

58 **RGAIMCI**  
**ANEXO I**  
**DEFINICIONES**

59. Asimismo, en el artículo 53° del RGAIMCI, se señala que el IGA correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del RGAIMCI<sup>59</sup>.
60. En este sentido, se evidencia que, para el caso de las actividades en curso, el RGAIMCI contempló un supuesto de adecuación ambiental, sujeto a las condiciones, plazos y metodología que la autoridad competente establezca.
61. Cabe recalcar que este nuevo marco legal, responde a la necesidad de ordenar la legislación ambiental, dado que, desde la vigencia del RPADAIM hubo diversos cambios en normas que regulaban materias ambientales aplicables a todas las actividades económicas, por lo que resultaba conveniente generar mejores condiciones que fomenten el cumplimiento de las obligaciones ambientales.
62. Así, dentro de los beneficios esperados se evidencia, la posibilidad de que las empresas de la industria manufacturera y de comercio interno presenten instrumentos ambientales acordes a su realidad y al riesgo que genera la actividad que desarrollarán o que se encuentren desarrollando, evitando de esta manera costos innecesarios<sup>60</sup>. Conforme se advierte, la citada actualización normativa implica nuevas exigencias a los titulares de la industria manufacturera derivadas de la aplicación del marco legal antes señalado.
63. Para tales efectos, en la Cuarta Disposición Complementaria Final<sup>61</sup>, se dispuso un plazo máximo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del RGAIMCI, para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

---

Para la aplicación de lo dispuesto en el presente Reglamento se utilizarán los términos establecidos en la normativa ambiental vigente y los que se precisan a continuación:

Actividad en curso. - Cualquier actividad de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se viene ejecutando.

59

**RGAIMCI**

**Artículo 53°. - Adecuación ambiental de las actividades en curso**

53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**Novena. - Aprobación de Metodologías**

El PRODUCE, mediante Resolución Ministerial, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación del presente Reglamento en el Diario Oficial El Peruano, previa opinión favorable del MINAM, aprobará las Metodologías que se mencionan en el presente Reglamento.

60

Exposición de motivos del RGAIMCI – Página 8

61

**RGAIMCI**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**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.

64. En ese sentido, se advierte que la voluntad del legislador fue establecer un periodo de adecuación, para aquellas actividades que se encontraban en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, con la finalidad de que los administrados adecuen su conducta y presenten su instrumento de gestión ambiental correctivo, conforme a las condiciones, plazo y metodología que la autoridad competente establezca.

Respecto al caso en particular

65. En este punto, resulta importante establecer la norma aplicable a Agroindustrial Pomalca, en atención a la conducta infractora imputada, esto es, realizar actividades industriales en la Planta Pomalca sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
66. Al respecto, de la revisión de los actuados en el expediente se evidencia que la recurrente inició actividades el 3 de octubre de 1970<sup>62</sup> sin contar con certificación ambiental, conducta que, hasta el momento de la emisión de la presente resolución, no habría cesado<sup>63</sup>.
67. Ahora bien, conforme ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>64</sup>, la conducta referida a desarrollar proyectos o realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, constituye una infracción permanente.
68. En atención a lo anterior, cabe precisar que sobre las infracciones permanentes, la profesora De Palma del Teso <sup>65</sup> señala lo siguiente:

Las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción.

69. En la misma línea, López-Urbina<sup>66</sup> sostiene que las infracciones permanentes, el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es

<sup>62</sup> Conforme a la consulta realizada en el portal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT: <https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>

<sup>63</sup> De acuerdo a la búsqueda en el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales aprobadas de PRODUCE en su portal web <http://www2.produce.gob.pe/download/produce/daai/estudios.xls>, se verifica que el administrado no cuenta con un IGA aprobado. (última revisión: 25 de febrero de 2019).

<sup>64</sup> Como es el caso de la Resolución N° 149-2018-OEFA/TFA-SEPIM del 28 de mayo de 2018, Resolución N° 186-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de junio de 2018 y Resolución N° 246-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de agosto de 2018.

<sup>65</sup> DE PALMA DEL TESO, Ángeles. Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción. Disponible en: [http://www.mpfj.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfj.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf) Consulta: 20 de febrero de 2019. p. 557.

<sup>66</sup> López-Urbina, Carlos. El cómputo del plazo de prescripción en el derecho peruano. Piura: Universidad de Piura, 2015. p. 28.

imputable; ya que, el ilícito se sigue consumando, la infracción se sigue cometiendo y se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica.

70. Siendo ello así, es importante resaltar que durante la comisión de la presente conducta infractora se ha producido un cambio normativo, toda vez que el RPADAIM, fue derogado por el RGAIMCI, reglamento vigente actualmente.
71. Al respecto, corresponde señalar que conforme se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, la norma aplicable en los casos de los delitos permanentes – criterio aplicable por extensión a las infracciones permanentes– es la norma vigente cuando cesa la consumación de la infracción, de acuerdo al siguiente detalle:

#### **Procesos por desaparición forzada frente al principio de legalidad**

26. Finalmente, si bien cuando se produjo la presunta detención de Genaro Villegas Namuche no se encontraba vigente en nuestro Código Penal el delito de desaparición forzada, ello no constituye impedimento para que se lleve a cabo el correspondiente proceso penal y se sancione a los responsables, por los otros delitos concurrentes en los hechos.

En todo caso, si bien el principio de legalidad penal, reconocido en el artículo 2.24,d de la Constitución, incluye entre sus garantías la de la *Lex previa*, según la cual la norma prohibitiva deberá ser anterior al hecho delictivo, en el caso de delitos de naturaleza permanente, la ley penal aplicable no necesariamente será la que estuvo vigente cuando se ejecutó el delito.

La garantía de la ley previa comporta la necesidad de que, al momento de cometerse el delito, esté vigente una norma penal que establezca una determinada pena. Así, en el caso de delitos instantáneos, la ley penal aplicable será siempre anterior al hecho delictivo. En cambio, en los delitos permanentes, pueden surgir nuevas normas penales, que serán aplicables a quienes en ese momento ejecuten el delito, sin que ello signifique aplicación retroactiva de la ley penal.

Tal es el caso del delito de desaparición forzada, el cual, según el artículo III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, deberá ser considerado como delito permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.<sup>67</sup>

(Subrayado agregado)

72. Respecto al supuesto de las infracciones permanentes, el profesor Baca<sup>68</sup> señala lo siguiente:

En el supuesto de las infracciones permanentes existe una voluntad infractora que se mantiene a lo largo del tiempo, pues el tipo infractor no se refiere únicamente a la creación de una situación antijurídica, sino a su mantenimiento a lo largo del tiempo. En este caso, mientras la situación antijurídica persista, también lo hace la voluntad infractora y, por tanto, la infracción sigue consumándose.

Esta es la razón, por ejemplo, por la cual en las infracciones permanentes el plazo prescriptorio se empieza contar desde que **cesa** la conducta infractora, no desde que ésta se inicia. Por tanto, “toda vez que la acción efectuada se extiende dentro del ámbito de vigencia de la nueva Ley, por lo que el autor puede prever las

<sup>67</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 18 de marzo de 2004, recaída en el Expediente 2488-2002-HC; y de fecha 20 de marzo de 2007, recaída en el Expediente 0442-2007-HC.

<sup>68</sup> BACA ONETO, Víctor Sebastián. “La Retroactividad Favorable en Derecho Administrativo Sancionador”. En: <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/2.-VICTOR-BACA-FIDA-2015-La-retroactividad-favorable-en-Derecho-administrativo-sancionador.pdf> p. 26.

consecuencias punitivas de su conducta", tiene sentido que se le castigue aplicando la ley que estuviera vigente cuando cesa su conducta infractora, incluso si es que resulta más desfavorable.

(Subrayado agregado)

73. En ese sentido, esta sala considera que en la medida que la conducta infractora -realizar actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental- persiste, corresponde aplicar la norma material<sup>69</sup> actualmente vigente, esto es el RGAIMCI.
74. Ahora bien, conforme a lo señalado previamente, para el caso en específico, en el RGAIMCI se establecen dos supuestos:
- (i) Si la actividad se inicia después de la vigencia del RGAIMCI, sin que el proyecto cuente con la certificación ambiental correspondiente, el administrado incurre en infracción administrativa sancionable.
  - (ii) Si la actividad se encontraba en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, correspondía aplicar el periodo de adecuación -tres (3) años-, con la finalidad de que el administrado presente su instrumento de gestión ambiental correctivo, conforme a las condiciones, plazo y metodología que la autoridad competente establezca.
75. Cabe precisar que dichas premisas se obtienen de una interpretación sistemática de la norma<sup>70</sup>, toda vez que este método permite interpretar aplicando el conjunto

<sup>69</sup> Fundamento de voto del Magistrado del Tribunal Constitucional Espinoza Saldaña en las Sentencias del Tribunal Constitucional de los Expedientes 3745-2015-AA y 5983-2015-AA de 24 de enero de 2017.

En el ámbito constitucional se ha señalado la diferencia entre disposiciones materiales y procesales del siguiente modo:

En efecto, en la doctrina procesal tradicional se diferenciaron dos tipos de normas jurídicas. De un lado, las normas de carácter "sustantivo", término que aludía a aquellas normas que regulan una situación jurídica determinada, es decir, normas que reconocen un derecho, imponen una obligación o permiten la libre realización o no de una determinada conducta. Y, en contraposición a las anteriores, se utilizó el término "normas adjetivas" para hacer alusión a las normas que regulan el trámite de un proceso, otorgándole a las mismas la calificación de normas de naturaleza meramente formal e identificando al conjunto de dichas normas con el Derecho Procesal, conforme era entendida anteriormente dicha rama del Derecho. Sin embargo, la distinción comentada ha sido superada con el desarrollo de la doctrina procesal que reconoce la autonomía científica del Derecho Procesal. Así, en la actualidad se prefiere distinguir entre normas materiales, aquellas que regulan distintas situaciones jurídicas en un ámbito extra procesal, y normas procesales, estas últimas referidas no solamente a los aspectos que pueden considerarse "formales" de un proceso, sino que también regulan determinadas situaciones jurídicas existentes en el contexto de un proceso o a propósito de este. (Subrayado agregado)

<sup>70</sup> Conforme al Fundamento 193 de la Sentencia de Tribunal Constitucional Exp. N° 0010-2002-AI-TC de 3 de enero de 2003 que establece:

Si bien una interpretación literal de la primera parte del inciso 14) del artículo 139° de la Constitución parecería circunscribir el reconocimiento del derecho de defensa al ámbito del proceso, una interpretación sistemática de la última parte del mismo precepto constitucional permite concluir que ese derecho a no ser privado de la defensa debe entenderse, por lo que hace al ámbito penal, como comprensivo de la etapa de investigación policial, desde su inicio; de manera que el derecho a ser asesorado por un defensor, libremente elegido, no admite que, por ley o norma con valor de ley, este ámbito pueda reducirse y, en ese sentido, disponerse que el derecho a ser asistido por un profesional del derecho no alcance el momento previo a la toma de la manifestación. El contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa garantiza que toda persona sometida a detención, policial o judicial, deba ser informada irrestrictamente de las razones que lo promueven, y que, desde su inicio, hasta su culminación, pueda ser asistida por un defensor libremente elegido.

de principios, conceptos, elementos y contenidos que sirven para dar contexto a la norma dentro de su grupo o conjunto normativo<sup>71</sup>. El método de interpretación sistemática concibe el derecho como un sistema estructural y establece la interpretación considerándolo como una totalidad integrada y no solo en función del cuerpo legislativo en el que se halla la norma jurídica.

76. Al respecto, resulta importante considerar que, conforme a lo señalado en la Exposición de Motivos, a través del RGAIMCI se busca establecer un nuevo marco normativo para la gestión ambiental de las actividades de la industria manufacturera, en el marco de los objetivos del Plan Nacional de Diversificación Productiva y la Política Nacional del Ambiente<sup>72</sup>. Así, se busca adecuar regulaciones y simplificación administrativa<sup>73</sup> que coadyuven al fomento de un crecimiento sostenible a nivel económico, social y medioambiental.
77. No obstante, el avance en este tipo de regulaciones requiere de un diseño delicado que evite inconsistencias, regulaciones y costos innecesarios o incentivos inadecuados. Para ello, es necesario identificar espacios estratégicos de mejora y productos normativos que fortalezcan de manera eficiente y eficaz el ámbito de las unidades productivas.
78. Así, con la aprobación del RGAIMCI se buscó generar beneficios netos a los ciudadanos y al Estado, puesto que la adecuación al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, así como a las demás normas ambientales vigentes, contribuyen al fortalecimiento de la seguridad jurídica, lo cual no solo constituye un principio general del ordenamiento jurídico, sino también un bien público para los ciudadanos.

---

Asimismo, similar criterio se desarrolla en las siguientes Resoluciones 273-93-AA-TC de 8 de enero de 1998, 2209-2002-AA-TC de 12 de mayo de 2003, 0005-2003-AI-TC de 03 de octubre de 2003, y 578-2003-AA-TC de 8 de abril de 2003.

<sup>71</sup> Marcial Rubio Correa, *El Sistema Jurídico (Introducción al Derecho)*, Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p. 271.

<sup>72</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE

<sup>73</sup> **Plan Nacional de Diversificación Productiva**

**Eje 2: Adecuación de regulaciones y simplificación administrativa**

Este eje tiene como objetivo reducir fallas de Estado, en muchos casos vinculadas con la regulación social; es decir, aquella que busca limitar los riesgos a la seguridad de los trabajadores, la salud de los consumidores y al cuidado del medioambiente derivados de las actividades productivas.

Estos riesgos surgen de problemas de información derivados de una percepción imperfecta de ellos por parte de los trabajadores o de externalidades causadas por la operación de las unidades productivas. El Estado puede intervenir en el ámbito de la regulación social mediante la puesta en funcionamiento de un esquema de penalidades, la creación de mecanismos que provean información, la implementación de regulaciones directas a través de parámetros o estándares que pueden incluso llegar a la elección de la tecnología, por citar solo algunos ejemplos. (...)

Por ello se propone perfeccionar las regulaciones en, por lo menos, tres áreas — laboral, salud y medioambiental— mediante una agenda de trabajo normativa que permita identificar espacios estratégicos de mejora y productos normativos que fortalezcan de manera eficiente y eficaz el ámbito de las unidades productivas. Para la identificación de las regulaciones susceptibles de ser modificadas se usará como insumo principal la Encuesta Anual sobre Percepción de Regulaciones. Para la consecuente adecuación, el Ministerio de la Producción realizará este trabajo de manera permanente en estrecha coordinación con la Presidencia del Consejo de Ministros, los demás sectores involucrados y los gremios correspondientes. (...).

79. El escenario citado en los párrafos anteriores resulta concordante con la aplicación responsiva de la regulación<sup>74</sup>, modelo en el cual se busca ofrecer incentivos para la adecuación antes que sancionar, a fin de lograr eficiencia en el mayor óptimo posible. Ello significa preferir que el administrado realice acciones que permitan reparar, restaurar, rehabilitar o compensar los daños al ambiente que se pudieran haber realizado por la comisión de infracciones a la normativa ambiental, como parte de los instrumentos de comando y control.
80. En el presente caso, se evidencia la voluntad del legislador de aplicar un margen de adecuación para las actividades en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI, bajo control del certificador a fin de que los administrados puedan presentar propuestas de certificación que serían evaluadas dentro de un plazo determinado por la autoridad.
81. De otro lado, cabe señalar que de acuerdo a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final, el referido periodo de adecuación resulta aplicable a los titulares que de acuerdo a la normativa ambiental existente a la aprobación del RGAIMCI, 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 PAMA o un DAP.
82. Sobre ello, resulta importante indicar que, se considera como recursos naturales a todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, se clasifican en renovables y no renovables, tales como: las aguas, el suelo, la diversidad biológica, los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos, la atmosfera, los minerales<sup>75</sup>.
83. Al respecto, en el Glosario Jurídico Ambiental Peruano<sup>76</sup>, se señala lo siguiente:

<sup>74</sup> AYRES, Ian y John BRAITHWAITE. Responsive regulation: Transcending the deregulation debate. Nueva York: Oxford University Press, 1992. p. 35. En: <http://johnbraithwaite.com/wp-content/uploads/2016/06/Responsive-Regulation-Transce.pdf> En el modelo planteado por Ayres y Brathwaite se presenta una pirámide de *enforcement* (cumplimiento de la ley) en cuya punta figura la revocación de licencias como la última ratio, prefiriéndose medidas previas para incentivar la ejecución de determinadas conductas por parte de los agentes en el mercado, estableciéndose un rango de sanciones preliminares.

<sup>75</sup> **Ley N° 26821 - Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales**  
**Título I Disposiciones Generales (...)**  
**Definición de recursos naturales**  
**Artículo 3o.-** Se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como:  
a. las aguas: superficiales y subterráneas;  
b. el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección;  
c. la diversidad biológica: como las especies de flora, de la fauna y de los microorganismos o protistos; los recursos genéticos, y los ecosistemas que dan soporte a la vida;  
d. Los recursos hidrocarburíferos, hidroenergéticos, eólicos, solares, geotérmicos y similares;  
e. La atmósfera y el espectro radioeléctrico;  
f. Los minerales;  
g. Los demás considerados como tales.  
El paisaje natural, en tanto sea objeto de aprovechamiento económico, es considerado recurso natural para efectos de la presente Ley.

<sup>76</sup> VALDEZ, Walter & FOY, Pierre. "Glosario Jurídico Ambiental Peruano" Academia de la Magistratura, Primera edición. Lima. 2012. ISBN N° 978-9972-779-35-0, pp. 46 y 47.

**Aprovechamiento sostenible de recursos naturales. -**

1. Se consideran recursos naturales a **todos los componentes de la naturaleza, susceptibles de ser aprovechados por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tengan un valor actual o potencial en el mercado**, conforme lo dispone la ley. (Ley N°28611, Artículo 84). LEY GENERAL DEL AMBIENTE.
2. Los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible. **El aprovechamiento sostenible implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente**, de ser el caso. El aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente. (Ley N° 26821, artículo 28). LEY ORGÁNICA PARA EL APROVECHAMIENTO SOSTENIBLE DE LOS RECURSOS NATURALES.”

84. Por lo que, considerando el alcance de la Cuarta Disposición Complementaria Final, se advierte que todos los rubros del sector industria se encontrarían dentro de su ámbito de aplicación.
85. Sobre ello, cabe tener en cuenta que, respecto al principio de igualdad en los pronunciamientos de la administración pública, el Tribunal Constitucional se pronunció señalando lo siguiente:

(...) Este Colegiado ha explicado que el derecho a la igualdad tiene dos facetas: el derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a la igualdad en la aplicación de la ley. En cuanto a la primera faceta, el derecho a la igualdad exige que la norma deba ser aplicable, por igual, a todos los que se encuentren en la situación descrita en el supuesto de la norma jurídica; mientras que por lo que se refiere a la segunda, el derecho a la igualdad implica que un órgano no puede apartarse arbitrariamente del sentido de sus decisiones en casos sustancialmente iguales, y que cuando se considere que se debe modificar sus precedentes, tiene que ofrecer para ello una fundamentación suficiente y razonable<sup>77</sup>. (Subrayado agregado)

86. Respecto a la igualdad de trato, el Tribunal Constitucional Español ha referido lo siguiente:

(...) la igualdad jurídica o igualdad ante la ley no comporta necesariamente una igualdad material o igualdad económica real y efectiva. Significa que a los supuestos de hecho iguales han de ser aplicadas unas consecuencias jurídicas que sean iguales también y que para introducir diferencias entre los supuestos de hecho tiene que existir una suficiente justificación de tal diferencia que aparezca, al mismo tiempo, como fundada y razonable de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados<sup>78</sup>.

87. En ese sentido, dentro de la línea de la interpretación sistemática, de la lectura conjunta del artículo 53.1 del RGAIMCI, la definición del término “actividades en curso” recogido en el Anexo I del citado reglamento, y el pronunciamiento del

<sup>77</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA-TC, fundamento 19.

<sup>78</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional español del 14 de julio de 1982. Fundamento jurídico 2. Dicho fallo tuvo como magistrado ponente a Luis Díez Picazo. Citado por: LORCA NAVARRETE, José F. Derechos Fundamentales y Jurisprudencia. Madrid: Pirámide, 1995. p.139.

Tribunal Constitucional sobre la igualdad en la aplicación de la norma, se advierte que la Cuarta Disposición Complementaria Final, sería aplicable a las actividades en curso de la industria manufacturera o de comercio interno que se venían ejecutando a la entrada en vigencia del RGAIMCI.

88. Sobre ello, cabe señalar que mediante la Resolución Vice Ministerial N° 015-2018-PRODUCE/DVMYPE-I del 11 de diciembre de 2018, PRODUCE señaló que el plazo de adecuación contemplado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, deberá considerar que mediante el Decreto Supremo N° 011-2016-PRODUCE, se aprobaron las metodologías para la elaboración del instrumento de gestión ambiental correctivo<sup>79</sup>, lo cual permite el cumplimiento de lo establecido en el numeral 53.2 del artículo 53° del RGAIMCI; en relación, a las metodologías que deben utilizar los titulares de actividades en curso para la elaboración del instrumento de gestión ambiental correctivo<sup>80</sup>.
89. En ese sentido, el plazo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI para la presentación del instrumento de gestión ambiental correctivo vencería el 27 de junio de 2019, conforme a lo señalado por la autoridad competente.
90. Cabe precisar, que en el caso materia de análisis, de la revisión de los actuados no se advierte que Agroindustrial Pomalca, hubiese presentado una solicitud de aprobación de un programa de adecuación ambiental, ante la autoridad competente.
91. En consecuencia, del análisis realizado precedentemente, se verifica que, contrario a los argumentos desarrollado por la DFAI, *respecto a que la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI solo resulta aplicable a las actividades en curso a la vigencia del RPADAIM y que hayan sido priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental*, esta sala considera que al estar las actividades de Pomalca en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI, le resulta aplicable el periodo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final.
92. Al respecto, en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>81</sup> se establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la

<sup>79</sup> Publicado en el Diario *El Peruano* el 25 de junio de 2016.

<sup>80</sup> **Resolución Vice Ministerial N° 015-2018-PRODUCE/DVMYPE-I (...)**  
**Artículo 2.-** Disponer que la Dirección General de Asuntos Ambientales de industria del Ministerio de la Producción tome acciones en atención a la interpretación planteada en la parte considerativa de la presente Resolución Vice Ministerial; respecto de la vigencia del plazo establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final (...)

<sup>81</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 6.- Motivación del 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 (resaltado agregado) (...).

autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la aplicación o interpretación contenida en dicho acto<sup>82</sup>.

93. Sobre el particular, Morón Urbina<sup>83</sup> señala:

(...) en el plano de fortalecer a la falta o insuficiencia de motivación como causal de nulidad de un acto administrativo, se precisa que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad emisora del acto tenga una apreciación distinta, debiendo en base a ello proceder a estimar total o parcialmente el recurso presentado contra ese acto impugnado. La idea es que, si existe únicamente una discrepancia de la autoridad superior con la motivación de la primera instancia, corresponde estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado y no declarar la nulidad del acto y reenviarlo a la primera instancia para una nueva decisión.

94. En ese orden de ideas, esta Sala considera que en la medida que los titulares que realizaban actividades antes de la entrada en vigencia del RGAIMCI -actividades en curso- tendrán como plazo máximo el 27 de junio de 2019, para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, ante la autoridad competente; corresponde revocar la Resolución Directoral N° 2133-2018-OEFA/DFAI, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Agroindustrial Pomalca, en todos sus extremos.

95. Si bien, con lo antes señalado esta sala varía el criterio seguido en resoluciones anteriores del Tribunal, corresponde indicar que la Administración está en capacidad de poder modificar las decisiones administrativas que haya emitido en un determinado momento<sup>84</sup>, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo VI del Título Preliminar del TUO de LPAG<sup>85</sup>.

96. Al respecto, Tirado Barrera considera que el cambio de criterio interpretativo se relaciona con el principio de igualdad y el de interdicción de la arbitrariedad; siendo que la justificación del cambio se sustenta en el fundamento que sustenta el criterio, tal como se señala a continuación:

(...) el cambio de los criterios interpretativos aplicados por los órganos jurisdiccionales o administrativos es una práctica habitual, inherente al desarrollo de sus funciones. Ahora bien, el cambio de criterio interpretativo se relaciona inmediata y directamente con el principio de igualdad en la aplicación de la Ley y con el principio de interdicción de la arbitrariedad a través de la exigencia constitucional de

<sup>82</sup> Conforme se ha señalado, entre otros pronunciamientos, en la Resolución N° 214-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

<sup>83</sup> MORON ÚRBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. 13era ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 240.

<sup>84</sup> Con similar criterio, la Resolución N° 029-2015-OEFA/TFA-SEM señala en el Fundamento N° 40 lo siguiente:

(...), Esta Sala considera que la Administración está en capacidad de poder modificar las decisiones administrativas que haya emitido en un determinado momento, en caso considere que la interpretación anterior no ha sido la correcta, o que es contraria al interés general, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

<sup>85</sup> LEY N° 27444. Artículo VI.- Precedentes administrativos (...)

2. Los criterios interpretativos establecidos por las entidades, podrán ser modificados si se considera que no es correcta la Interpretación anterior o es contraria al interés general. La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados.

que dicho cambio de criterio se encuentre debidamente fundamentado. (...) La exigencia de la fundamentación del cambio de criterio interpretativo viene establecida también por la necesidad de respetar el principio de interdicción de la arbitrariedad en el ejercicio del poder público. Si se puede acreditar que el cambio del criterio obedece a razones plenamente atendibles que han sido expuestas de manera suficiente y que han sopesado que la decisión que se exterioriza configura la más idónea dada las circunstancias, entonces nos encontramos ante una decisión constitucionalmente válida. (...) <sup>86</sup>.

(Subrayado agregado)

97. En ese orden de ideas, esta Sala considera importante precisar que los titulares que realizaban actividades antes de la entrada en vigencia del RGAIMCI - actividades en curso- tienen como plazo máximo hasta el 27 de junio de 2019, para presentar el instrumento de gestión ambiental correspondiente, a la autoridad competente, con la finalidad de adecuar su conducta y obtener su instrumento de gestión ambiental.
98. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos vertidos por el administrado, en otros extremos.
99. Finalmente cabe precisar que corresponde a los titulares de actividades de la industria manufacturera o de comercio interno, cumplir con lo establecido en la normativa ambiental vigente a fin de garantizar el cumplimiento de la normativa general sobre el manejo de residuos sólidos, aguas, efluentes, emisiones, ruidos, suelos, conservación del patrimonio natural y cultural, zonificación, construcción y otros que pudieran corresponder.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la 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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.- REVOCAR** la Resolución Directoral N° 2133-2018-OEFA/DFAI del 14 de setiembre de 2018 que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de **EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.**, 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 de la misma; en consecuencia, corresponde **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador, quedando agotada la vía administrativa.

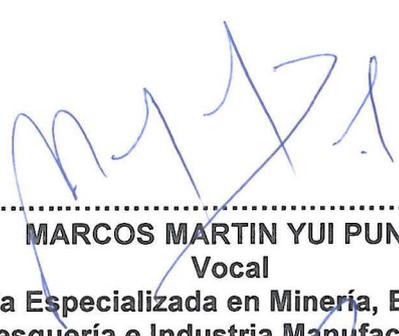
<sup>86</sup> TIRADO BARRERA, José Antonio. Modernizando el Estado para un país mejor. Ponencias del IV Congreso Nacional de Derecho Administrativo. 1ra ed. Lima: Palestra, 2010, pp. 139 -141.

SEGUNDO. - Notificar la presente Resolución a **EMPRESA AGROINDUSTRIAL POMALCA S.A.A.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

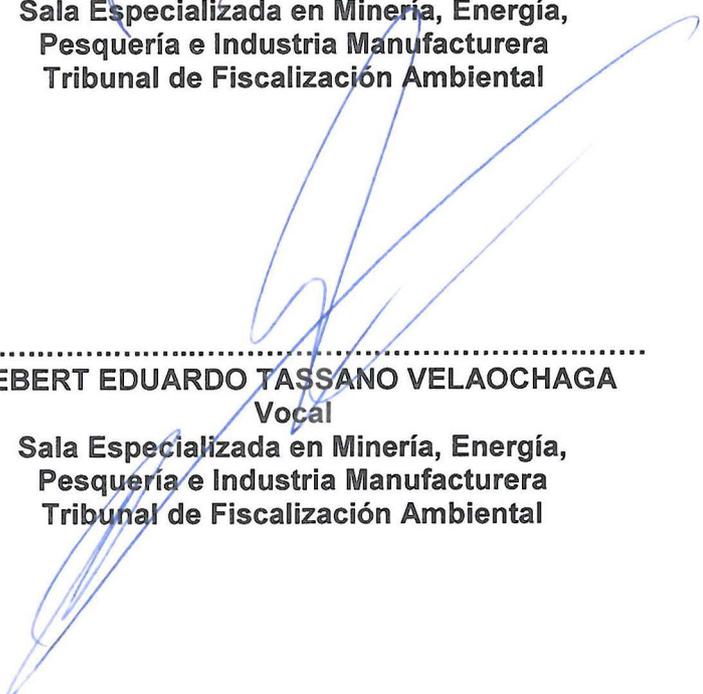
Regístrese y comuníquese.



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental