



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

**RESOLUCIÓN N° 135-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2758-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CORPORACIÓN TODILANO CH S.A.C.  
SECTOR : INDUSTRIA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2966-2018-OEFA/DFAI

*SUMILLA: Se REVOCA la Resolución Directoral N° 2966-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto; así como, la Resolución N° 2461-2018-EFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Todilano Ch S.A.C., 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, 13 de marzo de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Corporación Todilano Ch S.A.C.<sup>1</sup> (en adelante, **Todilano**) es titular de la Planta Industrial ubicada en Av. José Saco Rojas Mz. J, Lt. 1, AVP. AMP. Praderas de San Pedro de Carabayllo (frente a Cementerio de Carabayllo), distrito de Carabayllo, provincia y departamento de Lima (en adelante, Planta Carabayllo).
2. El 14 de julio de 2017, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una Supervisión Especial en la Planta Industrial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**), a fin de corroborar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en la normativa ambiental. El hecho verificado se encuentra recogido en el Acta de Supervisión del 14 de julio de 2017 (**Acta de Supervisión**).<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20535820873.

<sup>2</sup> Páginas 1 a 7 del documento "Acta Todilano SAC" contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 14.

3. Mediante el Informe de Supervisión N° 600-2017-OEFA/DS-IND<sup>3</sup> del 11 de setiembre de 2017 (**Informe de Supervisión**), la DS analizó el hallazgo detectado durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que Todilano habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.
4. A través de la Resolución Subdirectoral N° 2050-2017-OEFA-DFAI/SFAP del 13 de diciembre de 2017<sup>4</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (**SFAP**), inició el presente procedimiento administrativo sancionador (**PAS**) contra Todilano.
5. Posteriormente, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 364-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 16 de julio de 2018<sup>5</sup> (**Informe Final de Instrucción**).
6. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 2461-2018-OEFA/DFAI del 18 de octubre de 2018<sup>6</sup>, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Todilano, por la conducta infractora que se detalla a continuación:

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Todilano realizó actividades industriales en la Planta Carabayillo sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la	Literal a) del artículo 13° y 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N°017-2015-PRODUCE ( <b>RGAIMCI</b> ) <sup>7</sup> . Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental ( <b>LSEIA</b> ) <sup>8</sup> y artículo 15° del	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, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

<sup>3</sup> Folios 2 al 13.

<sup>4</sup> Folios 14 al 18. Notificada el 30 de enero de 2018 (Folio 19).

<sup>5</sup> Folios 25 al 33. Notificada el 14 de agosto de 2018 (Folio 34).

<sup>6</sup> Folios 46 al 54. Notificada el 23 de octubre de 2018 (Folio 65).

<sup>7</sup> **RGAIMCI**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio 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.

**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>8</sup> **LSEIA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril 2001.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
autoridad competente.	Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSEIA) <sup>9</sup> .	(RCD N° 049-2013-OEFA/CD) <sup>10</sup> . Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD <sup>11</sup>

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 495-2018-OEFA/DFAI/SFAP  
Elaboración: TFA.

### 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, 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>9</sup> RLSEIA, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre 2009.

### Artículo 15°.- Obligatoriedad de Certificación Ambiental

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

<sup>10</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 5000) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>11</sup> Cuadro de Tipificación e Infracciones y Escala de Sanciones, aprobado por RCD N° 049-2013-OEFA/CD.

3	DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
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 TODILANO.

	Regulación Anterior	Regulación Actual
Hecho imputado	CORPORACIÓN TODILANO CH S.A.C. realizó actividades industriales en la Planta Industrial, sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado previamente por la autoridad competente.	
Norma tipificadora	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.

7. En consecuencia, la DFAI resolvió sancionar a Todilano con una multa ascendente a dos con 84 (2.84) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago.
8. Asimismo, en dicho pronunciamiento, se ordena a Todilano la medida correctiva que se detalla a continuación:

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

Conducta Infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Corporación Todilano S.A.C. realizó actividades industriales en la Planta Carabayllo sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.	<p>a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta El Porvenir 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 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 parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Carabayllo a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe técnico con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Carabayllo que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el personal a cargo de la obtención de permisos y certificaciones ambientales del administrado, así como por el representante legal.</p> <p>En caso que el administrado obtenga la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los (90) noventa días hábiles otorgados, deberá adjuntar a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 2461-2018-OEFA/DFAI.  
Elaboración: TFA

9. La Resolución Directoral N° 2461-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
  - (i) De acuerdo a lo señalado en el Informe de Supervisión, durante la acción de supervisión, la DS constató que Todilano venía realizando actividades industriales en la Planta Industrial sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
  - (ii) Asimismo, la DS en el Acta de Supervisión concluyó que en la Planta Industrial el administrado realiza actividades industriales del rubro.
  - (iii) Por otro lado, la DFAI precisó que de la consulta a la base de Estudios Aprobados por la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria del

Produce se verificó que a la fecha Todilano no cuenta con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por dicha autoridad para las actividades desarrolladas en la Planta Industrial.

10. El 19 de noviembre de 2018, Todilano interpuso recurso de reconsideración<sup>12</sup> contra la Resolución Directoral N° 2461-2018-OEFA/DFAI, señalando que tras el inicio del procedimiento administrativo sancionador el 4 de setiembre de 2018 presentó a PRODUCE una solicitud de instrumento de gestión ambiental para evaluación, así como que compra material crudo, lo procesa y vende, contando con la calidad de MYPE.
11. Mediante Resolución Directoral N° 2966-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018<sup>13</sup>, la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 2461-2018-OEFA/DFAI, confirmando la misma en todos sus extremos.
12. El 04 de enero de 2019, Todilano interpuso recurso de apelación<sup>14</sup> contra la Resolución Directoral N° 2966-2018-OEFA/DFAI, solicitando la revocación de la misma, así como el archivamiento definitivo del expediente argumentando lo siguiente:
  - (a) La notificación de la Resolución Directoral carece de validez al haberse dejado la misma debajo de la puerta.
  - (b) La Resolución Directoral ha omitido pronunciarse respecto de todos los medios probatorios.
  - (c) El administrado señala que no realiza actividades de fabricación, es decir, no produce ladrillos, sino que compra los materiales de ladrillos en crudo, los quema y los vende.
  - (d) El 4 de setiembre de 2018 ha presentado su solicitud de aprobación de Declaración de Adecuación Ambiental, la cual se encuentra en trámite.
13. Fue convocada una audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental para el 31 de enero de 2019; sin embargo, la misma no se llevó a cabo por la inasistencia del administrado.

## II. COMPETENCIA

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

---

<sup>12</sup> Folios 73 al 79.

<sup>13</sup> Folios 109 al 112. Notificada el 21 de diciembre de 2018 (Folio 113).

<sup>14</sup> Folio 132.

Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>15</sup>, se crea el OEFA.

15. 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 Ley N° 30011<sup>16</sup> (**Ley N° 29325**), 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.
16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 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>17</sup>.
17. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>18</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° 011-2017-

<sup>15</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, 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>16</sup> **LEY N° 29325**, 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: (...)

c) 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>17</sup> **LEY N° 29325**

**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.

<sup>18</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.

OEFA/CD<sup>19</sup> del 29 de marzo de 2017 se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto a las actividades manufactureras previstas en la División 26 “Fabricación de productos minerales no metálicos”, respecto a la clase 2693 “Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para su uso estructural (...)” desde el 31 de marzo de 2017.

18. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>20</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>21</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. 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

<sup>19</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD del 29 de marzo de 2017**  
“Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de marzo de 2017 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme -CIU: (i) División 26: **Fabricación de productos minerales no metálicos** y sus Clases números 2610, 2691, 2692, **2693**, 2694, 2696 y 2699; (ii) División 27: Fabricación de metales comunes y su Clase número 2720; (iii) División 28: Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo y sus Clases números 2811, 2812, 2813, 2891, 2892, 2893 y 2899; y, (iv) División 31: Fabricación de maquinaria y aparatos eléctricos NCP y sus Clases números 3110, 3120, 3130, 3140, 3150 y 3190; considerando su equivalente en la Revisión 4.”

<sup>20</sup> **Ley N° 29325**  
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>21</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 Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)<sup>22</sup>.

20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>23</sup>, 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.
21. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
22. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>24</sup>.
23. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental<sup>25</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 a que dicho ambiente se preserve<sup>26</sup>; y, (iii) como conjunto de

<sup>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>23</sup> **LGA**  
**Artículo 2°.** - Del ámbito (...)

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

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>25</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.

<sup>26</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, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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



obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>27</sup>.

24. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>28</sup>: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica<sup>29</sup>; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida<sup>30</sup>.
25. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
26. 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>31</sup>.
27. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia

<sup>27</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>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>29</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

28. 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 Ordinario de la Ley General de Procedimiento Administrativo (TUO de la LPAG)<sup>32</sup> por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

29. Determinar si corresponde declarar la responsabilidad administrativa de Todilano 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 durante la Supervisión Especial 2017

30. Durante la Supervisión Especial 2017, la DS evidenció que en la Planta Carabayllo de Todilano se realizan los procesos de fabricación productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural y que cuenta con equipos, maquinarias e instalaciones para la fabricación de ladrillos (como área de almacenamiento de materia prima, hornos, molienda, almacenamiento de combustible y acopio de carbón):

#### Acta de Supervisión Especial 2017

Nro.	Nombre	Descripción	Coordenadas		Altitud (m s n m)
			Norte o Latitud	Este o Longitud	
1	Área de almacenamiento de materia prima	Área donde se almacena la materia prima en "stock", el cual se ubica en terreno afirmado a la intemperie.	8689410	279517	231
2	Área de hornos	Área donde se ubican cinco (5) hornos. Ubicada sobre terreno afirmado.	8689355	279483	220
3	Área de molienda	Área donde se realiza la molienda del combustible (guano de gallina). Ubicado sobre terreno afirmado, cercado y techado.	8689316	279464	219
5	Área de almacenamiento de combustible	Área donde se realiza el almacenamiento de guano de gallina, ubicado sobre terreno afirmado a la intemperie.	9321208	301307	222

<sup>32</sup> Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

#### TUO DE LA LPAG

##### 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 122 de la presente Ley.

	(guano de gallina)	de				
7	Acopio carbón	de	Área donde se realiza el almacenamiento de carbón, ubicado sobre terreno afirmado a la Intemperie.	9921109	301167	221

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

31. Conforme se señala en el Informe de Supervisión, durante la Supervisión Especial 2017, en la Planta Carabayllo se verificó que el administrado se encontraba desarrollando actividad de fabricación productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural:

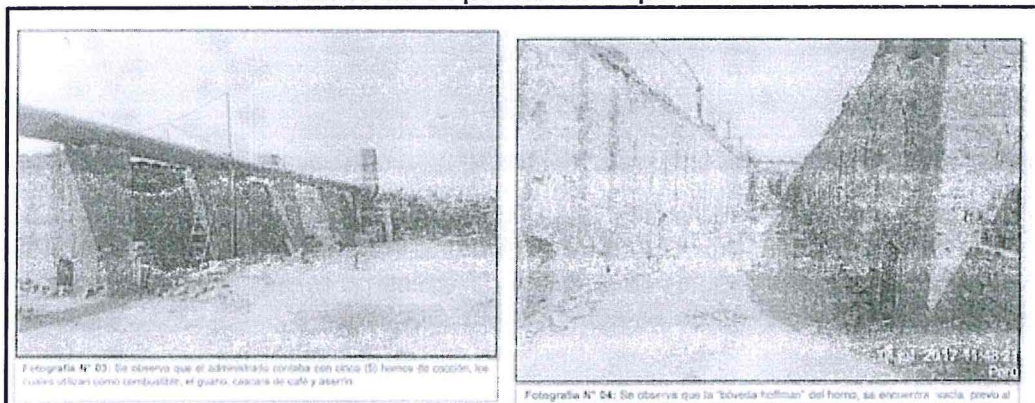
### Informe de Supervisión Especial 2017

25. Posteriormente, durante el recorrido por las instalaciones de la planta industrial, se observó que el administrado se encuentra implementando (en proceso de construcción) un sistema de atrapamiento de partículas provenientes del sistema de extracción de humos, el cual trabajaría a similitud de un sistema lavador de gases. Ante ello, el representante del administrado manifestó que está realizando dicha construcción como iniciativa propia para el atrapamiento de partículas presente en las emisiones generadas en sus hornos y culminaría en un tiempo de cuatro (4) meses aproximadamente<sup>34</sup>.
26. En esa línea, los medios probatorios que evidencian que el administrado cuenta en el interior de su Planta Carabayllo con infraestructura, maquinaria y equipos para el desarrollo de la actividad de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural (fabricación de ladrillos), se encuentran sustentadas en las vistas fotográficas del N° 1 al 17 del Panel Fotográfico adjunto al presente informe.
27. Por las razones antes señaladas, ha quedado acreditado que el administrado al momento de la supervisión contaba con las condiciones necesarias (infraestructura, maquinaria y equipos) para el desarrollo de la actividad industrial de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural implementada dentro de su Planta Carabayllo, sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental, aprobado por la autoridad competente, hecho que fue calificado como un presunto incumplimiento a la normativa ambiental.

Fuente: Informe de Supervisión<sup>34</sup>

32. Lo detectado por la DS se complementa con las siguientes fotografías<sup>35</sup>:

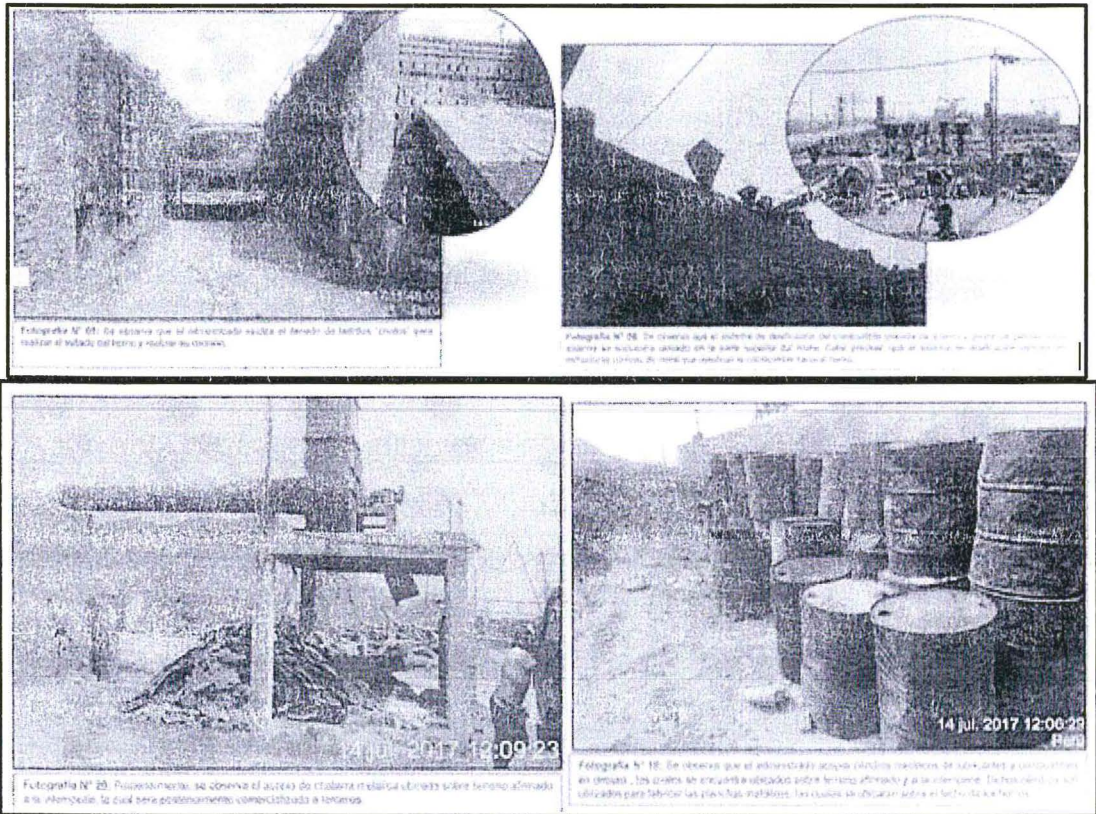
### Informe de Supervisión Especial 2017



<sup>33</sup> Páginas 1 a 4 del documento "Acta Todilano SAC" contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 14.

<sup>34</sup> Folio 5.

<sup>35</sup> Informe de Supervisión. Folios 58 a 63 del documento "Informe de Supervisión" contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 14.



Fuente: Informe de Supervisión<sup>36</sup>

33. Al respecto, de acuerdo a lo señalado en el Acta de Supervisión, Todilano manifestó no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado, conforme al siguiente detalle:

### Supervisión Especial 2017

Presuntos Incumplimientos		
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.		
El administrado realiza actividades de fabricación de ladrillos sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por el Ministerio de la Producción.	NO	

Fuente: Acta de Supervisión<sup>37</sup>

34. Complementariamente, de la consulta al Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales del PRODUCE, la DS evidenció que Todilano no cuenta con un instrumento de gestión ambiental para realizar las actividades de fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural, conforme a lo señalado en el Informe de Supervisión<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Informe de Supervisión. Folios 58 a 63 del documento "Informe de Supervisión" contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 14.

<sup>37</sup> Página 3 del documento "Acta Todilano SAC" contenido en el disco compacto (CD) que obra a folio 14.

<sup>38</sup> Folio 4 (vuelta).

35. Sobre el particular, debe considerarse que en atención al numeral 3.2 del artículo 3° del RGAIMCI 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.
36. De la búsqueda de la CIIU se evidencia que la fabricación industrial o artesanal de materiales de cerámica no refractaria para la construcción como el caso de ladrillos se encuentra en la Clase 2693 "Fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria, para uso estructural"
37. Al respecto, mediante la Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM del 19 de julio de 2011, la Clase 2693 ha sido incluida en el Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al SEIA, considerados en el Anexo II del RLSEIA; por lo que, en atención al artículo 28° del RGAIMCI<sup>39</sup>, el titular debe gestionar una certificación ambiental ante la autoridad competente.
38. En consideración a lo expuesto y habiéndose acreditado durante la Supervisión Especial 2017, que Todilano se dedica a la fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para uso estructural; le resulta exigible contar con Certificación Ambiental.
39. Esta Sala considera oportuno en el presente caso: (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 aplicables a la situación jurídica de Todilano.

#### Respecto a la certificación ambiental

40. 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>40</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.
41. Asimismo, a través del artículo 24° de la LGA<sup>41</sup> se ratificó la evaluación del impacto ambiental como instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad

---

<sup>39</sup> Folio 4 (vuelta).

<sup>40</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>41</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.

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

42. 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.
43. 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>42</sup>.
44. 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>43</sup>.

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

45. Sobre el particular, debe considerarse que el 01 de octubre de 1997 se publicó el Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera (**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.
46. 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>44</sup>; y (ii) titulares con actividades en curso, en este segundo supuesto se estableció la obligación de adecuar su actividad a

---

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.

<sup>42</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>43</sup> CONESA, Vicente. Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental. Madrid: Mundi – Prensa, 2009. p. 56.

<sup>44</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.

las regulaciones ambientales aprobadas por la Autoridad Competente, mediante un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA<sup>45</sup> sujetos a plazos y condiciones aprobados por la Autoridad Competente.

47. 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>46</sup> Para tales efectos, correspondía al Ministerio priorizar las actividades industriales para el proceso de adecuación<sup>47</sup>.
48. 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**).
49. 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>48</sup>.

<sup>45</sup> **RPADAIM**  
**Artículo 8.- Documentos Exigibles.** - Las actividades de la industria manufacturera están sujetas a la presentación de:

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. (...)

<sup>46</sup> **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.

<sup>47</sup> **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. (...)

<sup>48</sup> **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.

50. En el caso de las actividades industriales manufactureras: textil, fundición y cerámica –entre ellas la fabricación de productos de arcilla y cerámica no refractaria para su uso estructural, como es el caso de la recurrente- y otras, en cuyos procesos utilicen plomo o compuestos de plomo, con 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>49</sup>.
51. 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.
52. Conforme se detalla en la Exposición de Motivos del RGAIMCI, con su aprobación se cumple con 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.
53. 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>50</sup>.
54. En la Primera Disposición Complementaria Final del RGAIMCI<sup>51</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.

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.

<sup>49</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>50</sup> Exposición de Motivos del RGAIMCI. pp. 1-2.

<sup>51</sup> **RGAIMCI**  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**  
**Primera. - Vigencia**



55. 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.
56. En ese sentido, en el literal a) del artículo 13<sup>52</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.
57. Sobre el particular, en el artículo 16 del RGAIMCI<sup>53</sup> se 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.
58. Al respecto, el artículo 28 del referido cuerpo normativo establece que el titular que pretenda desarrollar un proyecto de inversión sujeto al SEIA debe gestionar una certificación ambiental, ante la autoridad competente<sup>54</sup>.
59. 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

---

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

52

**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.

53

**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

54

**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.

respectiva para su ejecución, de conformidad con la normatividad vigente<sup>55</sup>. En caso contrario, se desprende que el titular obligado incurriría en un supuesto de infracción administrativa sancionable.

60. 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.
61. 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>56</sup>.
62. 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>57</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>58</sup>.

<sup>55</sup> 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.

<sup>56</sup> 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.

<sup>57</sup>

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.

<sup>58</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.

63. 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>59</sup>.
64. 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>60</sup>.
65. En este sentido, se tiene 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.
66. Cabe recalcar que este nuevo marco legal, responde a la necesidad de ordenar la legislación ambiental, dado que, conforme a lo señalado previamente, desde la vigencia del RPADAIM se realizaron diversos cambios normativos sobre materias ambientales aplicables a todas las actividades económicas, por lo que resultaba conveniente generar mejores condiciones que fomenten el cumplimiento de las nuevas obligaciones ambientales.
67. Así, dentro del nuevo marco regulatorio, se esperaban los siguientes beneficios: 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>61</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.
68. Para tales efectos, en la Cuarta Disposición Complementaria Final<sup>62</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.

59

**RGAIMCI  
ANEXO I  
DEFINICIONES**

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.

60

**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.

61

Exposición de motivos del RGAIMCI. p. 8.

62

**RGAIMCI  
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

69. 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 estableciera.

Respecto al caso en particular

70. En este punto, resulta importante establecer la norma aplicable a Todilano, en atención a la conducta infractora imputada, esto es, realizar actividades industriales en la Planta Industrial sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
71. Al respecto, de la revisión de los actuados en el expediente se evidencia que la recurrente inició actividades el 1 de mayo de 2010<sup>63</sup> sin contar con certificación ambiental, conducta que hasta el momento de la emisión de la presente resolución, no habría cesado<sup>64</sup>.
72. Ahora bien, conforme ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos<sup>65</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.
73. En atención a lo anterior, cabe precisar que sobre las infracciones permanentes, la profesora De Palma del Teso <sup>66</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

**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.

<sup>63</sup> Conforme al portal web de búsqueda de RUC de SUNAT (<https://e-consultaruc.sunat.gob.pe/cl-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>), inició actividades el 1 de mayo de 2010.

<sup>64</sup> De acuerdo a la búsqueda en el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales aprobadas de PRODUCE en su portal web, se verifica que el administrado no cuenta con un IGA aprobado. (última revisión: 21 de febrero de 2019).

<sup>65</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>66</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.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfn.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf) Consulta: 12 de marzo de 2019. p. 557.

computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción.

74. En la misma línea, López-Urbina<sup>67</sup> sostiene que las infracciones permanentes, el administrado se mantiene en una situación infractora, cuyo mantenimiento le es imputable; ya que el ilícito se sigue consumando, la infracción se sigue cometiendo y se prolonga hasta que abandona la situación antijurídica.
75. Siendo ello así, corresponde considerar que durante la comisión de la presente conducta infractora se ha producido un cambio normativo, toda vez que el reglamento vigente a la fecha de inicio de actividades de Todilano, esto es el RPADAIM, fue derogado por el RGAIMCI, reglamento vigente actualmente.
76. 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>68</sup>

(Subrayado agregado)

77. Respecto al supuesto de las infracciones permanentes, el profesor Baca<sup>69</sup> señala lo siguiente:

<sup>67</sup> LÓPEZ-URBINA, Carlos. El cómputo del plazo de prescripción en el derecho peruano. Piura: Universidad de Piura, 2015. p. 28.

<sup>68</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>69</sup> BACA ONETO, Víctor Sebastián. "La Retroactividad Favorable en Derecho Administrativo Sancionador". En: <https://www.mini.us.gob.pe/wp-content/uploads/2017/09/2.-VICTOR-BACA-FIDA-2015-La-retroactividad-favorable-en-Derecho-administrativo-sancionador.pdf> p. 26.

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 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)

78. 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>70</sup> actualmente vigente, esto es el RGAIMCI.

79. 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.

80. Cabe precisar que dichas premisas se obtienen de una interpretación sistemática de la norma<sup>71</sup>, toda vez que este método permite interpretar aplicando el conjunto

<sup>70</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 diferenció entre 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>71</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

de principios, conceptos, elementos y contenidos que sirven para dar contexto a la norma dentro de su grupo o conjunto normativo<sup>72</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.

81. 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>73</sup>. Así, se busca adecuar regulaciones y simplificación administrativa<sup>74</sup> que coadyuven al fomento de un crecimiento sostenible a nivel económico, social y medioambiental.
82. 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.
83. 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

---

compreensivo 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.

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>72</sup> RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico (Introducción al Derecho), Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2001, p. 271.

<sup>73</sup> Aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2014-PRODUCE

<sup>74</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. (...).

un principio general del ordenamiento jurídico, sino también un bien público para los ciudadanos.

84. El escenario citado en los párrafos anteriores resulta concordante con la aplicación responsiva de la regulación<sup>75</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.
85. 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.
86. 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.
87. 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>76</sup>.

<sup>75</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](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>76</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.



88. Al respecto, en el Glosario Jurídico Ambiental Peruano<sup>77</sup>, se señala lo siguiente:

**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.”

89. Por lo que, considerando el alcance de la Cuarta Disposición Complementaria Final se advierte que las actividades de producción de arcilla y cerámica no refractaria, para uso estructural se encontrarían dentro de su ámbito de aplicación.

90. 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>78</sup>. (Subrayado agregado)

91. 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>79</sup>.

<sup>77</sup> VALDEZ, Walter y FOY, Pierre. Glosario Jurídico Ambiental Peruano. Lima: Academia de la Magistratura, 2012. pp. 46 - 47.

<sup>78</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA-TC, fundamento 19.

<sup>79</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.

92. 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 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.
93. 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>80</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>81</sup>.
94. 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.
95. Cabe precisar, que en el caso materia de análisis, de la revisión de los actuados se advierte, que Todilano presentó la solicitud de aprobación de una Declaración de Adecuación Ambiental (DAA), ingresada con registro de Expediente N° 00082583-2018<sup>82</sup> ante la autoridad competente. Siendo que actualmente se encuentra en trámite.
96. En consecuencia, del análisis realizado precedentemente, se verifica que, contrario al argumento 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 Todilano en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI, le resulta aplicable el periodo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final.
97. Al respecto, en el numeral 6.3 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>83</sup> se establece que no constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la

<sup>80</sup> Publicado en el Diario *El Peruano* el 25 de junio de 2016.

<sup>81</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>82</sup> Folio 81.

<sup>83</sup> **TUO de la LPAG**  
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo (...)

autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la aplicación o interpretación contenida en dicho acto<sup>84</sup>.

98. Sobre el particular, Morón Urbina<sup>85</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.

99. 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- tienen como plazo máximo hasta 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° 2966-2018-OEFA/DFAI que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto, así como la Resolución Directoral N° 2461-2018-OEFA/DFAI, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Todilano, en todos sus extremos.

100. Si bien, con lo antes señalado esta sala varía el criterio seguido en pronunciamientos anteriores del Tribunal, corresponde indicar que la Administración está en capacidad de modificar las decisiones administrativas que haya emitido en un determinado momento<sup>86</sup>, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo VI del Título Preliminar del TULO de LPAG<sup>87</sup>.

101. 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

---

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) (...).

<sup>84</sup> Conforme se ha señalado, entre otros pronunciamientos, en la Resolución N° 214-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

<sup>85</sup> MORON ÚRBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo I. 13era ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 240.

<sup>86</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>87</sup> TULO DE LA LPAG. 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 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 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>88</sup>.  
(Subrayado agregado)

102. 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.
103. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos esbozados por el administrado en otros extremos de su recurso de apelación.
104. 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 mediante 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° 2966-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018; así como la Resolución Directoral N° 2461-2018-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de

<sup>88</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.

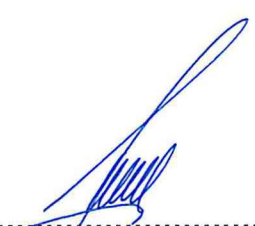
**Corporación Todilano CH S.A.C.**, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en todos sus extremos, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; en consecuencia, corresponde **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente Resolución a **Corporación Todilano CH S.A.C.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



.....  
**MARCOS MARTÍN 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**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 135-2019-TFA-SMEPIM, la cual tiene 30 páginas.