



PERÚ

Ministerio
del AmbienteOrganismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFADFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de IncentivosDecenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

2019-I01-015911

Lima, 29 de marzo de 2019

RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00395-2019-OEFA/DFAI

EXPEDIENTE N° : 0761-2018-OEFA/DFAI/PAS
ADMINISTRADO : SAIRA CHURATA HECTOR¹
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA LURIGANCHO - CHOSICA
UBICACIÓN : DISTRITO DE LURIGANCHO - CHOSICA,
 PROVINCIA Y DEPARTAMENTO DE LIMA
SECTOR : INDUSTRIA
RUBRO : CURTIEMBRE
MATERIA : RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

VISTOS: La Resolución Directoral N° 2900-2018-OEFA/DFAI del 29 de noviembre del 2018, el escrito con registro N° 11366 presentado el 28 de enero de 2019 por el administrado Héctor Saira Churata; y,

CONSIDERANDO:**I. ANTECEDENTES**

1. Mediante la Resolución Directoral N° 2900-2018-OEFA/DFAI² del 29 de noviembre del 2018 (en adelante, **la Resolución Directoral**), la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) declaró la responsabilidad administrativa del administrado Héctor Saira Churata (en lo sucesivo, **el administrado**) y se ordenó el pago de una multa ascendente a 4.23 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta infractora detallada en la Tabla N° 1 siguiente:

Tabla N° 1: Conducta infractora

| N° | Conducta Infractora |
|----|---|
| 1 | El administrado realizó actividades industriales en la Planta Lurigancho - Chosica sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente. |

2. De la misma forma, en la Tabla N° 1 de la Resolución Directoral se dictó la siguiente medida correctiva por la comisión de la infracción indicada, en atención al sustento que en ella se expuso:

| Conducta Infractora | Medida correctiva | | |
|---|--|--|---|
| | Obligación | Plazo para el cumplimiento | Plazo y forma para acreditar el cumplimiento |
| El administrado realizó actividades industriales en la Planta Lurigancho - Chosica sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la | a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Lurigancho - Chosica hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente. | En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la presente | 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: i) Copia del cargo de comunicación del cierre parcial, total, temporal o |

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 10096009459.

² Folios 177 al 188 del Expediente.



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

| | | | |
|------------------------------|--|-------------------------------|---|
| <p>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> | <p>Resolución Directoral.</p> | <p>definitivo de la Planta Lurigancho - Chosica 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 Lurigancho - Chosica 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 esta Dirección la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p> |
|------------------------------|--|-------------------------------|---|

3. Mediante escrito con registro N° 11366 del 28 de enero de 2019, el administrado interpuso recurso de reconsideración³ (en adelante, **recurso de reconsideración**) contra la Resolución Directoral.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

4. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento son las siguientes:

- (i) Cuestión procesal: Determinar si es procedente el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral.
- (ii) Cuestión de fondo: Determinar si corresponde declarar fundado el recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral.

III. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

III.1 Cuestión procesal

5. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**), al tratarse de un procedimiento iniciado bajo la entrada en vigencia de la referida Resolución de Consejo Directivo.

³ Folios 192 al 218 del Expediente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

6. De acuerdo a lo establecido en el numeral 218. 2 del artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), los administrados cuentan con un plazo de quince (15) días hábiles perentorios para interponer recursos impugnativos contra el acto administrativo que consideran que le cause agravio.
7. Asimismo, resulta aplicable el artículo 219° del TUO de la LPAG⁴, el cual establece que el recurso de reconsideración debe ser interpuesto ante el mismo órgano que dictó el acto materia de impugnación y, además, debe ser sustentado en nueva prueba.
8. En el presente caso, la Resolución Directoral que declaró la responsabilidad administrativa del administrado por la comisión de una infracción a la normativa ambiental, fue notificada el 7 de enero del 2019⁵, por lo que el administrado tenía plazo hasta el 28 de enero del mismo año para impugnar la mencionada resolución.
9. El administrado interpuso su recurso de reconsideración el 28 de enero del 2019, es decir dentro del plazo legal establecido, adjuntando en calidad de nueva prueba los siguientes documentos:
 - (i) Acta policial del 9 de noviembre de 2017.
 - (ii) Copia legalizada de un contrato de arrendamiento privado.
 - (iii) Ficha RUC a nombre del administrado.
 - (iv) Copia simple del acta de supervisión del 16 de octubre de 2018.
 - (v) Dos (2) fotografías.
10. Del análisis de los medios probatorios adjuntos al recurso de reconsideración, se advierte que los documentos detallados en los numerales del (i) al (v) no obraban en el Expediente a la fecha de expedición de la Resolución Directoral, o no fueron valorados para la emisión de la misma, por lo cual califican como nuevas pruebas. Por ello, el administrado cumple con el requisito de procedencia del recurso de reconsideración.

III.2 Cuestión de Fondo: determinar si corresponde declarar fundado o infundado el recurso de reconsideración.

Único hecho imputado: El administrado realizó actividades industriales en la Planta Lurigancho - Chosica sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.

⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**
Artículo 219°.- Recurso de reconsideración

El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

⁵ Folio 191 del Expediente.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

De la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental para realizar actividades de la industria manufacturera

11. Sobre el particular, corresponde señalar que la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado para el desarrollo de actividades industriales manufactureras se estableció desde el Decreto Supremo N° 19-97-ITINCI (en adelante, **RPADAIM**), cuyo artículo 10° dispuso para las actividades nuevas⁶ el deber de contar con un Estudio de Impacto Ambiental o una Declaración de Impacto Ambiental aprobada, previo al inicio de sus actividades; y, la obligación de contar con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) para las actividades que se encontraban en curso⁷ a la fecha de promulgación de las normas que contengan obligaciones ambientales que implique una adecuación⁸.
12. Conforme lo indicado, respecto a las actividades en curso a la entrada de vigencia del RPADAIM, el artículo 18° de la citada norma establece que la exigibilidad de los PAMA se encontraba condicionada a la promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que dispongan una adecuación⁹.
13. Precisamente, en el marco de lo establecido en el RPADAIM, PRODUCE aprobó los Límites Máximos Permisibles y Valores Referenciales para Efluentes y Emisiones de las actividades de los rubros Cemento, Cerveza y Papel, mediante el Decreto Supremo N° 003-2002-PRODUCE, publicado el 4 de octubre de 2002,

⁶ **Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

"(...)

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

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

⁷ **Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

"(...)

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

(...)

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

(...)"

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

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

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

⁸ **Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

"(...)

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



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

priorizando de esta manera, la adecuación ambiental de las mencionadas actividades en curso¹⁰.

14. De otro lado, mediante Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI se aprobó el Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera (en adelante, **Régimen de Sanciones e Incentivos del RPADAIM**), el cual dispuso, entre otros aspectos, que la autoridad competente podía exigir el inicio de la adecuación ambiental a aquellas actividades en curso —a las cuales aún no les fuera exigible la presentación de un DAP o PAMA— que fueran objeto de una denuncia ambiental en su contra¹¹.
15. Bajo ese escenario normativo, en junio de 2015 se publicó el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en lo sucesivo, **RGAIMCI**), el cual entró en vigencia el 4 de setiembre de 2015, el mismo que establece en su Cuarta Disposición Complementaria Final¹² que los titulares que estuviesen sujetos al

*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.”*

- 9 **Reglamento de Protección Ambiental de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI**

Artículo 18.- PAMA. - De conformidad con lo establecido en el inciso 2) del Artículo 8, la adecuación a las regulaciones ambientales a que se encuentran obligadas las empresas de la industria manufacturera, se hará a través de los PAMA para la Industria Manufacturera. Los PAMA son exigibles a las empresas que tengan actividades en curso a la fecha de promulgación de normas que contengan obligaciones ambientales que impliquen una adecuación. La presentación del PAMA se sujetará a los plazos y condiciones que apruebe la Autoridad Competente.

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

“Artículo 7.- Diagnóstico Ambiental Preliminar

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

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

(...)

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

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

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

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

(...)

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.”



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

cumplimiento de Límites Máximos Permisibles, entre otros, que no cuenten con un PAMA o un DAP, tendrán un plazo máximo de tres (3) años a partir de la entrada en vigencia del presente reglamento para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente.

16. Conforme a ello y a lo señalado en los párrafos anteriores, a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 2900-2018-OEFA/DFAI, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, consideró que el plazo máximo de tres (3) años para la presentación del instrumento de gestión ambiental correspondiente, solo era aplicable para aquellas **actividades en curso** a la entrada de vigencia de la RPADAIM **y que hayan sido priorizadas** por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.
17. En tal sentido, de acuerdo a lo descrito en los párrafos precedentes, al haber iniciado el administrado sus actividades el 9 de julio de 1997, según la consulta realizada en el portal de la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria – SUNAT, si bien era una actividad en curso, no se trataba de una de las actividades priorizadas, por lo que se declaró la responsabilidad de éste por realizar actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental, al no serle aplicable el plazo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final.
18. Sin embargo, con fecha 21 de febrero de 2019, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, TFA) emitió la **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, por medio de la cual varía el criterio seguido en resoluciones anteriores**¹³, al cambiar la interpretación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2° del artículo VI del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹⁴.
19. Sobre el particular, tal como lo indica el TFA en la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, 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 sancionable¹⁵.

¹³ **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

Considerando 98:

“Si bien, con lo antes señalado esta sala varía el criterio seguido en resoluciones anteriores del Tribunal, corresponde indicar que, conforme se ha argumentado en pronunciamientos anteriores, la Administración está en capacidad de poder modificar las decisiones administrativas que haya emitido en un determinado momento, en aso considere cambiar la interpretación anterior (...).”

¹⁴ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**

“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.”

¹⁵ **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

“52. 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, 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.”

57. 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



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

20. Por otro lado, **sobre la adecuación ambiental de las actividades en curso**, el numeral 53.1 del artículo 53° del RGAIMCI, dispone que los titulares de la actividad de la industria manufacturera que vienen ejecutando sus actividades sin contar con instrumento de gestión ambiental (en adelante, **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 –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 necesario¹⁶.
21. Así, en el Anexo I del RGAIMCI se 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**¹⁷.
22. Del mismo modo, en el numeral 53.2 del 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 de dicho dispositivo legal¹⁸.

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 (...)”.

- ¹⁶ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

“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 (...)*”.

- ¹⁷ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

“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.”

- ¹⁸ **Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE**

“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.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

23. Así, en el considerando 65 de la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, el TFA manifiesta que, se advierte que la voluntad del legislador fue establecer un periodo de adecuación, para las actividades en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI, con la finalidad de que presenten su IGA correctivo, conforme a las condiciones, plazo y metodología que la autoridad competente estableciera, conforme se detalla a continuación:

“65. 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 presenten su instrumento de gestión ambiental correctivo, conforme a las condiciones, plazo y metodología que la autoridad competente estableciera.”

24. Ahora bien, corresponde reiterar que, conforme a la consulta realizada en el portal de la SUNAT, el administrado inició actividades el 9 de julio de 1997 sin contar con certificación ambiental, conducta que hasta el momento de la emisión de la presente Resolución, no habría cesado¹⁹.
25. En atención a ello, cabe indicar que, de conformidad con el análisis realizado por el TFA en los considerandos del 69 al 75 de la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM²⁰, en la medida que realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, constituye una infracción permanente, la norma aplicable es la vigente cuando concluye el ilícito administrativo. En ese sentido, dado que la conducta infractora persiste, corresponde aplicar la norma material actualmente vigente, esto es el RGAIMCI.
26. En este punto, cabe señalar que, de acuerdo a lo indicado por el TFA, de una interpretación sistemática de la norma, se desprende que 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 y (ii) si la actividad se encontraba en curso a la entrada de vigencia del RGAIMCI,

¹⁹ De acuerdo a la búsqueda en el Registro Administrativo de Certificaciones Ambientales aprobadas de PRODUCE en su portal web <http://www2.produce.gob.pe/descarga/produce/daai/estudios.xls>, se verifica que el administrado no cuenta con un IGA aprobado. (última revisión: 5 de marzo de 2019).

²⁰ **Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

“69. Ahora bien, conforme ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, 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.
(...)

71. En la misma línea, López-Urbina sostiene que las infracciones permanentes son aquellas donde 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 se abandona la situación antijurídica.

72. Siendo ello así, es importante resaltar que durante la comisión de la presente conducta infractora se ha producido un cambio normativo, toda vez que el reglamento vigente a la fecha de inicio de actividades de Ladrillera Nacional, esto es el RPADAIM, fue derogado por el RGAIMCI, reglamento vigente actualmente.

73. 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:
(...)

75. 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 actualmente vigente, esto es el RGAIMCI.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

correspondía aplicar el periodo de adecuación -tres (3) años-, con la finalidad de que el administrado presente su IGA correctivo²¹.

27. Por otro lado, es oportuno 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.
28. Respecto de ello, el TFA precisa que, en atención al alcance del concepto aprovechamiento de los recursos naturales²² y la igualdad en la aplicación de la Ley, se infiere que los rubros del sector industria se encontrarían en el ámbito de aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final.
29. En ese orden de ideas, se concluye que, **la Cuarta Disposición Complementaria Final, sería aplicable a las actividades en curso de la industria manufacturera o de comercio interno de competencia del PRODUCE que se venían ejecutando a la entrada en vigencia del RGAIMCI**, como se aprecia a continuación:

21

Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

"76. 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.

77. Cabe precisar que dichas premisas se obtienen de una interpretación sistemática de la norma, toda vez que este método permite interpretar aplicando el conjunto de principios, conceptos, elementos y contenidos que sirven para dar contexto a la norma dentro de su grupo o conjunto normativo. 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 haya la norma jurídica."

22

Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

"(...)

84. Sobre ello, en relación al aprovechamiento de los recursos naturales, 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.

*85. Al respecto, en el Glosario Jurídico Ambiental Peruano, 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."74

86. Por lo que, considerando el alcance del concepto aprovechamiento de los recursos naturales, es posible inferir que los rubros del sector industria se encontrarían en el ámbito de aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final."



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

“89. 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 TC 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 de competencia del PRODUCE que se venían ejecutando a la entrada en vigencia del RGAIMCI.”

30. Adicionalmente, se debe agregar 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 IGA correctivo²³, lo cual habilita 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 IGA correctivo²⁴.
31. En ese sentido, tal como lo precisa el TFA en el considerando 91 de la Resolución N° 082-2019-OEFA/TFA-SMEPIM se infiere que, **el plazo de adecuación señalado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del RGAIMCI para la presentación del IGA correctivo vencería el 27 de junio de 2019**, conforme a lo señalado por la autoridad competente:
- “91. En ese sentido, el plazo de adecuación señalado 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.”*
32. En consecuencia, el TFA concluye 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 IGA correspondiente, a la autoridad competente, con la finalidad de adecuar su conducta y obtener el instrumento de gestión ambiental correspondiente.
33. Por tanto, teniendo en cuenta lo expuesto en los párrafos precedentes, se advierte que, al estar las actividades del administrado en curso a la entrada en vigencia del RGAIMCI, le resulta aplicable el periodo de adecuación establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final.
34. En ese sentido, según este nuevo criterio de interpretación establecido por el TFA, se considera que los titulares que realizaban actividades antes de la entrada en vigencia del RGAIMCI –actividades en curso–, como es el caso del administrado (que inició actividades en el año 1997 según consulta RUC), tendrán como plazo máximo el 27 de junio de 2019, para la presentación del IGA correspondiente, ante la autoridad competente.

²³ Publicado en el Diario El Peruano el 25 de junio de 2016.

²⁴ **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”.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

DFAI: Dirección de
Fiscalización y
Aplicación de Incentivos

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad

35. Por lo tanto, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos sostenidos por el administrado en su recurso de reconsideración y corresponde declarar el archivo del presente PAS, al encontrarse la actividad del administrado dentro del ámbito de aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final.

En uso de las facultades conferidas en los literales e) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM y de lo dispuesto en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°. - Declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra el administrado **Héctor Saira Churata**, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°.- Informar al administrado **Héctor Saira Churata**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el artículo 218° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS.

Regístrese y comuníquese

[RMACHUCA]

ROMB/AAT/fsa



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 06717505"



06717505