



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 024-2016-OEFA/TFA-SEPIM

EXPEDIENTE N° : 299-2015-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : YURA S.A.
SECTOR : INDUSTRIA MANUFACTURERA
RUBRO : CEMENTO
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 061-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 456-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de julio de 2015 y de la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI del 15 de enero de 2016, mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura S.A. por la conducta infractora imputada a través de la referida resolución subdirectoral, al haberse determinado que ambas resoluciones no se encontraban debidamente motivadas".

Lima, 24 de junio de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Yura S.A.¹ (en adelante, **Yura**) es titular de la Cantera Chili N° 1 (en adelante, **Cantera Chili**) ubicada en el Paraje Ludmirca, a 13 kilómetros al noroeste de las localidades Yura Viejo y La Calera, distrito de Yura, provincia y departamento de Arequipa.
2. El 28 de mayo de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular en la cantera Chili N° 1, (en adelante, **Supervisión Regular del año 2014**) durante la cual se detectaron presuntos incumplimientos de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Yura, tal como se desprende del Informe N° 0056-2014-OEFA/DS-IND (en adelante, **Informe de Supervisión**)² y del Informe Técnico Acusatorio N° 400-2014/OEFA-DS (en adelante, **ITA**)³.
3. Sobre la base de los resultados contenidos en el Informe de Supervisión y en el ITA, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFSAI**) notificó a Yura la Resolución Subdirectoral N° 456-2015-

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20312372895.

² El Informe de Supervisión se encuentra en un disco compacto (Foja 7).

³ Fojas 1 a 6.

OEFA/DFSAI/SDI⁴ del 8 de julio de 2015, comunicándole el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador⁵.

4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por el administrado⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI del 15 de enero de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura⁸, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación⁹:

⁴ Fojas 8 a 16.

⁵ Notificación efectuada el 9 de julio del 2015 (Foja 17).

⁶ Mediante escrito del 7 de agosto de 2015 (Fojas 19 a 189).

⁷ Fojas 247 a 259.

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

⁹ Cabe precisar que mediante el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI se dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en los siguientes extremos:

N°	Presuntas conductas infractoras
1	Yura S.A. no habría cumplido con su compromiso de captación y concentración de material particulado en la Concesión Minera Chili N° 1 (Cantera Chili N° 1).
2	Yura S.A. habría realizado actividades de implementación del proyecto "Chancadora" en la Concesión Minera Chili N° 1 (Cantera Chili N° 1) sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

**Cuadro N°1: Conducta infractora por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Yura en la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Yura S.A. realizó actividades de implementación del proyecto "Línea de transmisión" en la Concesión Minera Chili N° 1 (Cantera Chili N° 1) sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Numeral 2 del artículo 10° del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI) ¹⁰ .	Numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, que tipifica infracciones administrativas y establece escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por (en adelante, Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD) ¹¹ .

10

DECRETO SUPREMO N° 019-97-ITINCI. Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, publicado en el diario oficial El Peruano el 1 de octubre de 1997.

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

(...)

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.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD. Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibida, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre 2013.

(...)

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

(...)

5.2 En el supuesto de que un administrado haya obtenido su Instrumento de Gestión Ambiental para el inicio de sus operaciones o actividades, pero no cuente con Instrumento de Gestión Ambiental complementario para la modificación, ampliación o terminación de sus operaciones o actividades, la imputación por dicho incumplimiento será "por desarrollar actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental", conforme a lo previsto en el Numeral 4.1 del Artículo 4 de la presente Resolución.

(...)

Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental:

a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados en los Instrumentos de Gestión Ambiental que tienen un carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real.

La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias.

b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

d) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño real a la flora o fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de cien (100) hasta diez mil (10 000) Unidades Impositivas Tributarias.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
			Numeral 2.1 del Cuadro de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹² .

Fuente: Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹³:

- a) En consideración de lo dispuesto en los artículos 10°, 11°, 206° y 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**) se verifica que la Resolución Subdirectoral N° 456-2015-OEFA/DFSAI/SDI no constituye un acto definitivo que ponga fin a la primera instancia administrativa ni imposibilita continuar con el procedimiento, pues a través de esta resolución se inició el presente procedimiento administrativo sancionador y se otorgó a Yura un plazo de veinte (20) días hábiles para la presentación de descargos, en aras de sus derechos de debido procedimiento y de defensa, razón por la cual corresponde desestimar la solicitud de nulidad de la referida resolución subdirectoral planteada por el administrado.
- b) Sin perjuicio de lo señalado, es pertinente indicar que sobre la base de una delegación de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011 (en adelante, **Ley**

e) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño real a la vida o salud humana. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento cincuenta (150) hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias.

¹² Cuadro de Tipificación e 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

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 5 a 500 UIT

¹³ En el presente acápite se hará mención únicamente a los fundamentos vinculados a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.



N° 29325) el OEFA emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD a través de la cual se aprobó la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, norma que contempla las infracciones, las sanciones y la correlación entre unas y otras. En ese sentido, se ha verificado que la Resolución Subdirectoral N° 456-2015-OEFA/DFSAI/SDI no vulneró el principio de legalidad, contrariamente a lo alegado por Yura.

- c) Asimismo, en el presente caso, la infracción imputada consiste en modificar, ampliar o terminar operaciones o actividades sin contar con el IGA complementario respectivo (Numeral 5.2 del Artículo 5° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD). En concordancia con ello, la sanción que corresponde a dicha infracción se establece en el numeral 2.1 del Cuadro de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, el cual está referido a realizar actividades de modificación y/o ampliación de IGA sin generar daño potencial o real. En ese sentido, resulta claro que las referidas normas suponen predeterminaciones inteligibles de la infracción, de la sanción, y de la correlación entre ambas, que constituye la exigencia del principio de tipicidad.
- d) La DFSAI, al desarrollar el marco legal aplicable, indicó que del artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**), el artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental (en adelante, **Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**) y el numeral 2 del artículo 10° y el artículo 11° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, se desprende que Yura, como titular de la industria manufacturera, tenía la obligación de contar con la certificación ambiental previamente aprobada por la autoridad competente, antes de iniciar la ejecución de proyectos de incremento de capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización.
- e) La primera instancia administrativa señaló que durante la Supervisión Regular del año 2014, la DS detectó que Yura venía desarrollando actividades de construcción del Proyecto "Línea de Transmisión" sin contar con un IGA aprobado. Para sustentar tal afirmación, la DS presentó como medio probatorio la fotografía N° 4 del Informe de Supervisión.
- f) En su escrito de descargos, Yura señaló que al amparo de lo dispuesto en el artículo 6° del Régimen de Sanciones e Incentivos del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades en la Industria Manufacturera aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI (en adelante, **Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI**) corresponde eximir de responsabilidad administrativa y de la sanción

aplicable a los titulares que inicien actividades sin contar con un IGA, siempre y cuando se encuentren en un proceso de formalización y que debería considerarse que, antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, solicitó la aprobación del IGA correspondiente a Produce.

- g) Al respecto, la DFSAI sostuvo que de la revisión de los actuados que obran en el expediente se aprecia que, durante la Supervisión Regular del año 2014, Yura no contaba con el IGA correspondiente aprobado, siendo que recién el 20 de marzo de 2015 obtuvo la aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto "Línea de Subtransmisión 30Kv SE Cantera Caliza – Cemento Yura" (en adelante, **DIA del Proyecto de la Línea de Subtransmisión**). Además, la norma aludida por la referida empresa no hace mención a la declaración de existencia responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción, la cual resulta procedente si se verifica que el titular se encontraba realizando actividades sin contar con el IGA correspondiente aprobado.
- h) Por lo tanto, la primera instancia administrativa indicó que había quedado acreditado que Yura incumplió la obligación establecida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, toda vez que realizó actividades de implementación del proyecto "Línea de Transmisión" en la Concesión Minera Chili N° 1 (Cantera Chili N° 1) sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.
- i) Respecto de la subsanación posterior de la conducta infractora, esto es, la aprobación de la DIA del Proyecto de la Línea de Subtransmisión, la DFSAI señaló que la obtención de la certificación ambiental con posterioridad al inicio de las actividades de implementación de la línea de subtransmisión no tenía incidencia en el carácter sancionable de la conducta infractora materia de análisis, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA¹⁴ (en adelante, **TUO aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**).
- j) Finalmente, la primera instancia administrativa manifestó que dado que a la fecha Yura cuenta con la DIA del Proyecto de la Línea de Subtransmisión, la referida empresa habría cumplido con subsanar la conducta infractora en cuestión, razón por la cual no resultaba pertinente el dictado de una medida correctiva en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

¹⁴ RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD. Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero sea considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento.



6. El 15 de marzo de 2016¹⁵, Yura interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI señalando lo siguiente:
- (i) Yura alegó que según la DFSAI, durante la Supervisión Regular del año 2014, se habría verificado la realización de actividades de implementación de un nuevo proyecto vinculado con el incremento de la capacidad de producción sin contar con el IGA correspondiente aprobado, lo que implicaría el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. Sin embargo, de la revisión de la DIA del Proyecto de la Línea de Subtransmisión se desprende que el proyecto no tiene por objeto incrementar la capacidad de producción como equívocamente se refiere en la resolución apelada, sino dar de baja a dos grupos térmicos que se encontraban en la cantera.
 - (ii) En tal sentido, el recurrente aseveró que no puede sancionársele sobre la base de una interpretación analógica o extensiva de lo previsto en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, según el cual se exige un IGA cuando se realice el incremento de la capacidad de producción, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de tipicidad dispuesto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, así como los principios de legalidad y debido procedimiento previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 230° de la referida ley, respectivamente.
 - (iii) Por otro lado, Yura indicó que el artículo 6° del Régimen aprobado por Decreto Supremo N° 025-2001-ITINCI dispondría que: ***"aquel titular que inicia actividades (construcción y operación) sin contar con un instrumento de gestión ambiental podrá eximirse de la sanción aplicable, siempre y cuando, se encuentre en un procedimiento de formalización, SIN QUE ELLO IMPLIQUE LA IMPUTACIÓN DE ALGÚN TIPO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN SU CONTRA"***. En tal sentido, sostuvo que antes de la notificación del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador habría solicitado la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente al proyecto de la "Línea de Transmisión", el cual fue finalmente aprobado por Produce el 20 de marzo de 2015. Además, Yura agregó que habría comunicado al OEFA que dicho procedimiento se encontraba en trámite desde el 10 de abril de 2014, por lo que la excepción prevista en la norma aludida debió aplicarse al caso en concreto.
 - (iv) En tal sentido, Yura sostuvo que la DFSAI habría incurrido en una interpretación arbitraria al concluir que este supuesto de excepción de responsabilidad no aplicaría al presente caso, aduciendo una distinción entre la exención de sanción al titular de la actividad y la declaración de responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción; siendo que el mencionado artículo 6° estaría referido solo al primer caso. Por ello,

¹⁵ Fojas 262 a 289.

consideró que la resolución emitida por la primera instancia administrativa no se encontraría debidamente motivada.

- (v) En ese sentido, el recurrente sostuvo que la finalidad de esta disposición es exceptuar de la declaración de responsabilidad al administrado, pese a que no lo menciona de manera explícita¹⁶. En esa línea, señaló que los efectos jurídicos de declarar la responsabilidad implica, entre otros, disponer la inscripción de esta declaración en el Registro de Actos Administrativos para tomarla en consideración con el fin de determinar la reincidencia, siendo que el mencionado artículo 6° exceptúa esta inscripción, por lo que no habría diferencia alguna. Adicionalmente, alegó que la inaplicación de esta disposición atentaría contra los principios de legalidad y seguridad jurídica, toda vez que no habría razón objetiva que justifique este supuesto trato diferenciado.
- (vi) Por otro lado, Yura señaló que subsanó su conducta antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que no habría sustento para imputarle infracción alguna. Asimismo, añadió que la actividad realizada no se desarrolló en zonas prohibidas ni vulnerables; y que en el expediente no obraría medio probatorio que acredite la comisión de un daño grave y real al ambiente.
- (vii) Sobre este último punto, añadió que la actividad desarrollada en el proyecto no es industrial, siendo que solo realiza actividades de transmisión de energía; por lo que los impactos ambientales asociados a la misma son de menor significancia. Al respecto, reiteró que el OEFA no habría probado que su actividad ocasionó un efecto negativo al ambiente; a pesar de que incluso la sola presunción de este daño debe estar respaldada por evidencias científicas y no solo enunciarse como juicio, tal como se ha señalado en el voto dirimente de la Resolución N° 033-2014-OEFA/TFA-SEP1. En ese sentido, consideró que se le estaría atribuyendo responsabilidad administrativa sobre la base de presunciones, sin haber realizado pruebas técnicas, vulnerando los principios de verdad material y presunción de licitud previstos en la Ley N° 27444.
- (viii) Asimismo señaló que, de conformidad con el artículo 236-A° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 35° del TUO aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD y la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD; deben considerarse los siguientes atenuantes al momento de emitir

¹⁶ Al respecto, señaló: "(...) dicha apreciación de la DFSAI es completamente ERRÓNEA ya que los efectos jurídicos de declarar responsabilidad administrativa implican, entre otros, disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos para tomarlo en consideración para determinar reincidencia. Es decir, pese a que la norma no es explícita en mencionar a la declaración de responsabilidad, los efectos y finalidad que esta declaración genera, habida cuenta, es lo que se está señalando el artículo 6° en mención, no habiendo diferencia alguna." Foja 267



pronunciamiento: (i) no se generó daño al ambiente ni a la salud de las personas; y (ii) se subsanó la conducta antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, actuando de buena fe y en transparencia con la autoridad ambiental.

(ix) Finalmente, indicó que estos atenuantes deberían ser tomados en consideración en aplicación del principio de razonabilidad previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

7. El 16 de junio de 2016, se llevó a cabo una audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, tal como consta en el acta respectiva¹⁷.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁸, se crea el OEFA.

9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325¹⁹, 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.

¹⁷ Foja 317.

¹⁸ **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.

¹⁹ **LEY N° 29325**, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 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.

10. 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 OEFA²⁰.
11. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²¹ 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 del Ministerio de la Producción (en adelante, **Produce**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 023-2013-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria desde 31 de mayo de 2013.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 023-2013-OEFA/CD, publicado en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2013.

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de mayo de 2013 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro Cemento de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del Ministerio de la Producción - PRODUCE.

²³ 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.

²⁴ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:



encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA, para materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁶, 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.
15. 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.
16. En nuestro sistema jurídico, 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 ambiente²⁷.

a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

17. 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 fundamental²⁸ 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 preserve²⁹; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
18. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³¹: (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 armónica³²; 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 referida³³.

²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**
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.

²⁹ 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".

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³² 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".

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.



19. 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.
20. 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 inciertos³⁴.
21. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

22. La principal cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si la resolución apelada, en la cual se sostiene que Yura incumplió la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, se encuentra debidamente motivada.
23. Es pertinente precisar que la fijación de la cuestión controvertida antes señalada no solo obedece a lo señalado por la Autoridad Decisora y al administrado sino porque este Tribunal Administrativo tiene la condición de garante, en el marco de la justicia ambiental administrativa, del cumplimiento de los principios de legalidad y del debido procedimiento por parte de la Autoridad Decisora en el procedimiento sancionador ambiental, así como del respeto irrestricto del derecho de defensa que le corresponde a los administrados³⁵.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el reglamento interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013. Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

(...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA/TC (Fundamentos jurídicos 12 y 13), ha señalado:

"12. Sobre el "principio de congruencia", si bien se ha explicado que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales y que garantiza que el juzgador resuelva cada caso concreto sin omitir, alterar o exceder las pretensiones formuladas por las partes (Véase,

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Si la resolución apelada, en la cual se sostiene que Yura incumplió la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, se encuentra debidamente motivada.

24. Durante la Supervisión Regular del año 2014, la DS observó la construcción de una línea de transmisión. Dicha observación se consignó en el numeral 5. "HALLAZGOS" del Informe de Supervisión de la siguiente manera³⁶:

"5. HALLAZGOS

(...)
3. Se observó la construcción de (sic) proyecto línea de transmisión y chancadora".

(Resaltado agregado)

25. Del mismo modo, en el numeral 7. "HALLAZGOS" del Informe de Supervisión, se señaló lo que se muestra a continuación³⁷:

"7. HALLAZGOS

Hallazgo N° 02: PROYECTOS "LÍNEA DE TRANSMISIÓN" Y "CHANCADORA" SE EJECUTAN SIN CERTIFICACIÓN AMBIENTAL	Sustento: <i>Punto 6 de la Matriz de Verificación Ambiental</i>
--	---

STC N° 08327-2005-PA/TC, fundamento 5), en sede administrativa, dicho principio procesal se encuentra flexibilizado, en la medida que en el iter del procedimiento administrativo debe armonizarse con la potestad de invalidación general de la Administración Pública.

13. En tal línea, entonces, la no existencia de identidad entre las cuestiones planteadas en el recurso de apelación y los extremos resueltos por la Resolución N° 170-2012-TC-S1 no necesariamente implica una afectación al derecho de defensa del administrado, siempre que la autoridad administrativa cumpla con otorgar la debida oportunidad para realizar los respectivos descargos sobre los nuevos hechos a tratar."

Para Morón Urbina, la congruencia en la resolución que resuelve un recurso de apelación presenta sus propios matices al señalar que:

"(...) el funcionario público no agota su cometido y obligaciones con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el recurso del administrado, sino que al funcionario corresponde, como proyección de su deber de oficialidad y satisfacción de los interés públicos, resolver sobre cuantos aspectos obren en el expediente, cualquiera sea su origen. Por ello, la congruencia en el procedimiento administrativo adquiere singularidad hasta configurar la necesidad que la resolución decida imperativamente cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente, aportadas o no por el recurso. En tal sentido, el contenido mismo del expediente y no los extremos planteados por el recurso es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas".

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 641.

³⁶ Folio 13 (reverso) del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto a foja 7.

³⁷ Folio 4 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto a foja 7.

Se observó los proyectos de Línea de Transmisión y Chancadora que están en etapa de construcción, los cuales no cuentan con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.

D.S. N° 019-2009-MINAM

Fotografía 3 y 4 – Anexo II

El administrado, mediante el requerimiento documentario, envió el registro de solicitud para la evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental, de fecha 10 de abril de 2014.

Pese a ello, durante la supervisión se observó que ambos proyectos están en la etapa de construcción, a pesar de no contar con Declaración de Impacto Ambiental aprobada por el PRODUCE³⁸.

(Resaltado agregado)

26. Lo observado por la DS se complementó con la fotografía N° 4 contenida en el Informe de Supervisión³⁸, la cual fue descrita en los siguientes términos: "Se observa el proyecto "Línea de Transmisión" que se encuentra en la fase de construcción".



27. En virtud de ello, y luego de la evaluación de los descargos formulados por Yura, la DFSAI concluyó que el administrado incumplió la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, en concordancia con el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, al haber realizado actividades de

³⁸ Folio 19 del Informe de Supervisión que se encuentra en un disco compacto a foja 7.

implementación de una línea de transmisión en la Cantera Chili sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

28. En su recurso de apelación, Yura alegó que, según la DFSAI, durante la Supervisión Regular del año 2014, se habría verificado la realización de actividades de implementación de un nuevo proyecto vinculado con el incremento de la capacidad de producción sin contar con el IGA correspondiente aprobado, lo que implicaría el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI. Sin embargo, de la DIA del Proyecto de la Línea de Subtransmisión se desprende que el proyecto no tiene por objeto incrementar la capacidad de producción como equívocamente se refiere en la resolución apelada, sino dar de baja a dos grupos térmicos que se encontraban en la cantera. En tal sentido, la recurrente aseveró que no puede sancionársele sobre la base de una interpretación analógica o extensiva de lo previsto en dicha norma, de lo contrario se estaría vulnerando el principio de tipicidad dispuesto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, así como los principios de legalidad y debido procedimiento previstos en los numerales 1 y 2 del artículo 230° de la referida ley.
29. Como puede apreciarse, el argumento que subyace a lo manifestado por Yura en su recurso de apelación está referido a que, en el presente caso, el hecho imputado (referido a realizar actividades de implementación de una línea de transmisión en la Cantera Chili sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente) no generaría el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, toda vez que la referida línea de transmisión no tenía por objeto incrementar la capacidad de producción de Yura, tal como se advierte de la DIA del Proyecto de la Línea de Subtransmisión.
30. Sobre lo anotado, este Órgano Colegiado observa que en la Resolución Directoral N° 072-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 20 de marzo de 2015³⁹, a través de la cual se aprobó la DIA del Proyecto de la Línea de Subtransmisión, se hace referencia al artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, aludiendo a la obligación de los titulares de la industria manufacturera de presentar un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) como requisito previo al inicio de nuevas actividades o incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización. Así mismo, se menciona el artículo 11° del reglamento antes señalado, el cual establece que en los casos de inicio de nuevas actividades, el titular de la industria manufacturera presentará un Estudio de Impacto Ambiental (EIA) o una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) de acuerdo a la magnitud, ubicación, tecnología disponible y grado de riesgo ambiental del proyecto o actividad.
31. Adicionalmente, de la revisión del Informe N° 469-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM-DIEVAI del 17 de marzo de 2015⁴⁰, que sustenta la Resolución

³⁹ Fojas 171 y 172.

⁴⁰ Fojas 173 a 187.



Directoral N° 072-2015-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM, se advierte que en una de sus conclusiones y recomendaciones se señaló que *"El estudio presentado se desarrolló en base a lo dispuesto en el artículo 10° y 11° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI/DM, Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, en el cual se dispone la presentación de un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades (resaltado agregado) (...)"*⁴¹.

32. Ahora bien, resulta pertinente mencionar que en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴² se recogen dos principios jurídicos relacionados con la motivación de los actos administrativos, esto es, el principio de debido procedimiento y el principio de verdad material, respectivamente⁴³. El principio de debido procedimiento establece la garantía a

⁴¹ Segundo párrafo del numeral 10- Conclusiones y Recomendaciones del Informe mencionado. (Foja 186). Cabe precisar que dichas conclusiones y recomendaciones no hacen mención a que la DIA presentada por Yura era referente a incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización, sino al inicio de nuevas actividades. Al respecto, la exigencia de obtener un EIA o un DIA para nuevas actividades se encuentra recogida en el numeral 1 del artículo 10 del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI que establece lo siguiente:

"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. (...)"*

⁴² LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)

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

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

⁴³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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

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

favor de los administrados referida a que **las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho**; asimismo, sobre el principio de verdad material, se dispone que **los hechos que sustenten las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente**.

33. Por otro lado, conforme con lo dispuesto en el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo. Nótese en ese sentido que, según lo señalado en el artículo 6° de la Ley N° 27444, la motivación debe ser expresa, **mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico**, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado⁴⁴. Partiendo de ello, es posible colegir que **la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, la exposición de los hechos (debidamente probados)**⁴⁵ y, por

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

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

(...)

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

LEY N° 27444.

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

(...)

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

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.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

⁴⁵ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados, con



otro, la relación de estos con la norma que describe la infracción administrativa que es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.

34. Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC⁴⁶ señala que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en el supuesto de deficiencias en la motivación externa relacionado a la justificación de las premisas, en los siguientes términos:

"el control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica (...) el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión (...)"

35. En el presente caso, mediante la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI la DFSAI concluyó que la realización de actividades de implementación de una línea de transmisión en la Cantera Chili sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, por parte de Yura, generó el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.

excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

⁴⁶ Sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

*"Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:
(...)"*

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

(...) el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal (...)". (Resaltado agregado)

36. Sobre el particular, corresponde mencionar, en primer lugar, que el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI señala la obligación de los titulares de la industria manufacturera de presentar un Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental cuando pretenda iniciar nuevas actividades, conforme a lo siguiente:

"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".*

37. En segundo lugar, el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, norma que contiene la obligación incumplida por Yura, según lo sostenido por la DFSAI en la resolución apelada, establece la obligatoriedad de los titulares de la industria manufacturera de presentar un Estudio de Impacto Ambiental o Declaración de Impacto Ambiental **cuando pretenda realizar incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización**, en los términos siguientes:

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

(...)

- 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".*

38. De las disposiciones antes señaladas se advierte que la obligación de presentar un EIA o una DIA resulta exigible en la medida que el titular de la industria manufacturera pretenda: (i) iniciar nuevas actividades (supuesto previsto en el numeral 1 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI); o (ii) realizar incrementos en la capacidad de producción, de tamaño de planta o instalación fabril, diversificación, reubicación o relocalización (supuesto previsto en el numeral 2 del artículo 10° del referido reglamento).

39. Al respecto, en la Resolución Subdirectorial N° 456-2015-OEFA/DFSAI/SDI, la Autoridad Instructora imputó a Yura el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, sin mencionar, y por ende evaluar, los medios probatorios obrantes en autos que permitirían identificar la conducta de Yura al realizar actividades de implementación del proyecto "Línea de transmisión" en la Concesión Minera Chili N° 1 (Cantera Chili N° 1) y, a partir de ello, determinar su obligación ambiental fiscalizable.

40. Asimismo, en resolución apelada, la Autoridad Decisora indicó lo siguiente:

"65. De la revisión de los documentos que obran en el Expediente se aprecia que a la fecha de la supervisión especial efectuada a la Cantera Chili N° 1, Yura no contaba con el IGA aprobado para realizar las actividades de incremento de la capacidad de producción de la planta. Recién el 20 de marzo del 2015, Yura obtuvo la aprobación de la DIA correspondiente a la línea de transmisión. Ello corrobora que Yura realizó actividades de



implementación de un nuevo proyecto vinculado con el incremento de la capacidad de producción de la planta sin contar con el IGA correspondiente aprobado por la autoridad competente.

(...)

67. *A partir de lo señalado, ha quedado acreditado que Yura infringió la obligación establecida en el Numeral 2 del Artículo 10° del RPADAIM, toda vez que realizó actividades de implementación del proyecto "Línea de transmisión" en la Concesión Minera Chili N° 1 (Cantera Chili N° 1) sin contar con un IGA aprobado por la autoridad competente. En consecuencia corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Yura respecto este extremo del hecho imputado N° 2."*
41. Sobre el particular, es necesario señalar que –en opinión de esta Sala Especializada– tanto la Autoridad Instructora, como la Autoridad Decisora omitieron fundamentar las razones por las cuales se consideró que la realización de actividades de implementación del proyecto "Línea de transmisión" en la Concesión Minera Chili N° 1 (Cantera Chili N° 1), se encontraba vinculada a un incremento de la capacidad de producción de su planta industrial, y en general justificar –conforme lo señalado en el considerando 39– las causas determinantes para identificar en la conducta desarrollada por el administrado como un incremento de la capacidad de la planta, en virtud de lo cual sería reprochable a Yura el incumplimiento de la obligación ambiental contenida en el artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI.
42. Por tales razones y atendiendo a las exigencias derivadas de los principios de debido procedimiento y el de verdad material, así como del requisito de motivación de los actos administrativos respectivamente, expuestas en los considerandos precedentes de la presente resolución, este Órgano Colegiado considera que tanto la Resolución Subdirectoral N° 456-2015-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual se imputó el incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 10° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, así como la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI, mediante la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora imputada mediante la referida resolución subdirectoral, no se encuentran debidamente motivadas, según las exigencias derivadas de lo dispuesto en los numerales 1.2. y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 y previstas en los artículos 3° y 6° del referido cuerpo normativo.
43. Siendo ello así, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
44. En este sentido, esta Sala Especializada concluye que la Resolución Subdirectoral N° 456-2015-OEFA/DFSAI/SDI y la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI contienen vicios que causan su nulidad, según lo previsto en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444⁴⁷.

⁴⁷

LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

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

45. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Yura en los demás extremos de su recurso de apelación.

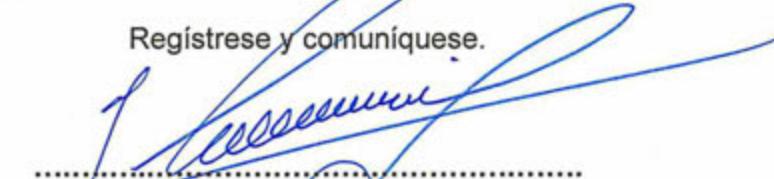
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-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:

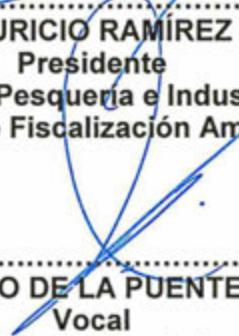
PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de Resolución Subdirectoral N° 456-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de julio de 2015 y de la Resolución Directoral N° 061-2016-OEFA/DFSAI del 15 de enero de 2016, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; y, en consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a la empresa Yura S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Vocal

Sala Especializada en Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental