



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

RESOLUCIÓN N° 410-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2690-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SUCROALCOLERA DEL CHIRA S.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2158-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI del 21 de setiembre de 2018 que declaró la existencia de responsabilidad administrativa, de Sucroalcolera del Chira S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa de la misma.*

Asimismo, se dispone que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos proceda con la verificación del cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente Resolución.

Lima, 26 de noviembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Sucroalcolera del Chira S.A.¹ (en adelante, **Sucroalcolera**) es titular de la Planta Ignacio Escudero ubicada en el distrito de Ignacio Escudero, provincia de Sullana, departamento de Piura (en adelante, **Planta Ignacio Escudero**).
2. La Planta Ignacio Escudero cuenta con la Actualización del Estudio de Impacto Ambiental de la Planta Ignacio Escudero aprobado mediante Resolución Directoral N° 008-20017-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAM del 5 de enero de 2017 (en adelante, **Actualización EIA Planta Ignacio Escudero**).
3. Del 13 al 15 de junio de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial en la Planta Ignacio Escudero (**Supervisión Especial 2017**) durante la cual se detectó presuntos incumplimientos a las obligaciones ambientales fiscalizables a

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20525538738.

cargo de Sucroalcolera, tal como se desprende del Informe de Supervisión N° 535-2017-OEFA/DS-IND del 31 de julio de 2017 (**Informe de Supervisión**).²

4. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios del OEFA (**SFEM**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 2162-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de diciembre de 2017³, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Sucroalcolera.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁴, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 441-2018-OEFA/DFAI/SFEM el 31 de julio de 2018⁵ (**Informe Final de Instrucción**).
6. De forma posterior, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción⁶, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI del 21 de setiembre de 2018⁷, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Sucroalcolera⁸, por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

² Folios 2 al 14.

³ Folios 59 al 61. Notificada el 5 de enero de 2018 (Folio 62)

⁴ Folios 64 al 87. Escrito presentado el 2 de febrero de 2018.

⁵ Folios 88 al 94. Notificada el 23 de agosto de 2018 (Folio 95)

⁶ Folios 97 al 161. Escrito presentado el 17 de setiembre de 2018.

⁷ Folios 170 al 176. Notificada el 25 de setiembre de 2018 (Folio 177).

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:

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:

- a) 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.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) 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.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora⁹

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
El administrado realizó la construcción de obras civiles y la colocación de equipos para la instalación de una planta de producción de azúcar; incumpliendo así lo establecido en	Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ¹⁰ , artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹¹ , artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹² , literal b) del artículo 13° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) ¹³ .	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) ¹⁴ . Numeral

⁹ Cabe indicar que, adicionalmente a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, se declaró responsabilidad administrativa de Sucroalcolera por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Conducta infractora
El administrado cuenta con un almacén central de residuos peligrosos que no cuenta con las características establecidas en el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos.

¹⁰ LGA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

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

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

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

¹¹ LSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.

¹² RLSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

¹³ RGAIMCI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio de 2015.

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.

¹⁴ RCD N° 049-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

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

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
su Estudio de Impacto Ambiental (EIA).		2.2. del Cuadro de Tipificación de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁵

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2162-2017-OEFA/DFSAI/SDI
Elaboración: TFA

7. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó a Sucroalcolera el cumplimiento de la siguiente medida correctiva, detallada a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta Infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	El administrado realizó la construcción de obras civiles y la colocación de equipos para la instalación de una planta de producción de azúcar; incumpliendo así lo establecido en su Estudio de	<p>a) Proceder con el cese de las actividades referidas a la instalación de la planta de producción de azúcar hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>b) De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre¹⁶ parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Ignacio Escudero a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la</p>

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.

- ¹⁵ 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

2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
2.2	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	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 10 a 1 000 UIT

- ¹⁶ **RGAIMCI**

Artículo 65.- Comunicación del titular en caso de cierre

- 65.1 El titular debe comunicar a la autoridad competente su decisión de cierre definitivo, temporal, parcial o total de sus actividades o instalaciones, con una anticipación no menor de noventa (90) días calendario antes del inicio de la ejecución del cierre, en cuyo caso adjuntará a la comunicación el plan de cierre detallado. (...).
- 65.2 En caso el titular considere que no existen aspectos ambientales relevantes en la etapa de cierre y post cierre, podrá adjuntar a la comunicación a que hace referencia el numeral anterior, una solicitud sustentada a la autoridad competente, la cual determinará la exigibilidad o no de la presentación de un plan de cierre detallado, previa opinión favorable del ente fiscalizador.
- 65.3 En los casos de reinicio de actividades que hayan sido objeto de cierre temporal, parcial o total, el titular debe comunicar al ente fiscalizador, y éste a la autoridad competente, el reinicio de sus actividades, dentro de los diez (10) días hábiles posteriores.

	Impacto Ambiental (EIA).	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 de Sucroalcolera, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.	<p>Planta de Producción de Azúcar 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 de Sucroalcolera, así como por el representante legal.</p> <p>En caso que Sucroalcolera obtenga la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los (90) noventa días hábiles otorgados, deberá adjuntar a esta Dirección la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>
--	--------------------------	---	---

Fuente: Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁷:

- (i) De conformidad con la Actualización del EIA Planta Ignacio Escudero, Sucroalcolera realiza actividades de elaboración de etanol, anhídrido y alcohol carburante; sin mencionar procesos productivos para la fabricación de azúcar.
- (ii) Durante la Supervisión Especial 2017 se evidenció que Sucroalcolera instaló dos (2) evaporadores, un (1) tanque de clarificación, dos (2) tanques de almacenamiento de miel B. Así como, la instalación de estructuras metálicas y realización de obras civiles. Instalaciones correspondientes a la línea de producción de azúcar.
- (iii) La presentación de la solicitud de modificación de la Actualización EIA Planta Ignacio Escudero no corrige la conducta imputada; puesto que hasta la fecha no cuenta con la aprobación de la autoridad competente. Mas aún considerando que la solicitud fue hecha de forma posterior a la visita de supervisión.
- (iv) Si el administrado requería efectuar la instalación de una línea de producción de azúcar debió contar con el Informe Técnico Sustentatorio y la modificación/actualización del instrumento de gestión ambiental antes de

¹⁷ Detallaremos solo los alegatos referidos a la conducta infractora apelada.

iniciar la implementación de los equipos e instalaciones que formarían parte de esta línea de producción.

Respecto de la medida correctiva

- (v) La primera instancia señaló que la realización de actividades sin contar con la evaluación y aprobación ambiental impide el control e implementación de las medidas de prevención y mitigación representando un riesgo a la salud o al medio ambiente.
9. Mediante escrito presentado el 16 de octubre de 2018, Sucroalcolera interpuso recurso de apelación¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:
- a) Los alegatos presentados el 02 de febrero y 17 de setiembre de 2017 no fueron debidamente evaluados y valorados por la DFAI, ya que esta instancia declaró la responsabilidad administrativa de la recurrente sin considerar que en enero 2017 la recurrente informó oportunamente a PRODUCE su intención de construir una planta de producción de azúcar dentro del área de la Planta Ignacio Escudero.
 - b) El 6 de abril de 2017, PRODUCE le informó que correspondía solicitar la actualización del instrumento de gestión ambiental, por lo que el 25 de agosto de 2017, Sucroalcolera formuló su solicitud de evaluación.
 - c) No se le debe atribuir la demora de PRODUCE para calificar la actualización del instrumento de gestión ambiental, formulada por la recurrente.
 - d) En atención a ello, la recurrente solicitó que se revoque la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI y se deje sin efecto la medida correctiva ordenada en la referida resolución.
 - e) La recurrente como pretensión subordinada, solicitó que se le otorgue doscientos setenta (270) días hábiles para implementar la medida correctiva ordenada. Plazo que ese sustenta en las labores que se requieren implementar.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁹, se crea el OEFA.

¹⁸ Folios 2690-2017-OEFA/DFSAI/PAS179 al 187.

¹⁹ **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.

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011²⁰ (Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. 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 OEFA²¹.
13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental de los sectores industria y pesquería de Produce al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 036-2015-

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.

²⁰ LEY N° 29325, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

²¹ 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.

²² DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2011.

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

OEFA/CD²³ y Resolución de Consejo Directivo N° 015-2016-OEFA/CD²⁴, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro producción de alcohol etílico y elaboración de azúcar de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del 28 de agosto de de 2015 y del 5 de julio de 2016, respectivamente.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

²³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 036-2015-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de agosto de 2015.

Artículo 1°. - Determinar que a partir del 28 de agosto del 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades de biocombustible (biodiesel 100 y alcohol carburante) y petroquímica intermedia y final.

²⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 015-2016-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de julio de 2016.

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

²⁵ **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.

²⁶ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM**, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

III. ADMISIBILIDAD

15. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (**TUO de la LPAG**)²⁷, por lo que es admitido a trámite.

IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**)²⁹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En 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.

²⁷ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 218.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 219.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 122 de la presente Ley.

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

²⁹ LGA

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

19. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.
20. 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 fundamental³¹ 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 preserve³²; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
21. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁴: (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 armónica³⁵; 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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

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

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

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁵ 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.

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 referida³⁶.

22. 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.
23. 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 inciertos³⁷.
24. 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. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

25. Sucroalcolera apeló la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI señalando argumentos referidos únicamente al extremo de la declaración de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y por la imposición de la medida correctiva. Por consiguiente, esta sala procederá a emitir pronunciamiento sobre dichos extremos.
26. Ahora bien, dado que el administrado no formuló argumento alguno referido a la declaración de existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 2162-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 21 de diciembre de 2017; este extremo ha quedado firme, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 220° del TUO de la LPAG³⁸.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁸ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Sucoalcolera por la construcción de obras civiles y la colocación de equipos para la instalación de una planta de producción de azúcar; incumpliendo así lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Respecto al cumplimiento de los compromisos ambientales

28. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que regula el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los administrados en sus instrumentos de gestión ambiental y los criterios sentados en relación al cumplimiento de los compromisos establecidos en los referidos instrumentos.
29. Sobre el particular, conforme a los artículos 16°, 17° y 18° de la LGA³⁹, los instrumentos de gestión ambiental incorporan aquellos programas y compromisos que, con carácter obligatorio, tienen como propósito evitar o

2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 220°. - Acto firme

Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

39

LGA

Artículo 16°. - De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°. - De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; (...)

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental."

Artículo 18°. - Del cumplimiento de los instrumentos.

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas a ser realizadas por los administrados.

30. Asimismo, en el artículo 24° de la LGA⁴⁰ se ha establecido que toda aquella actividad humana relacionada a construcciones, obras, servicios y otras actividades; así como políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo se encuentra sujeta al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, mientras que aquellas no sujetas a dicho sistema se desarrollan conforme a las normas específicas de la materia correspondiente.
31. En esa línea, la LSNEIA exige que toda actividad económica que pueda resultar riesgosa para el medio ambiente obtenga una certificación ambiental antes de su ejecución⁴¹. Cabe mencionar que durante el proceso de la certificación ambiental la autoridad competente realiza una labor de gestión de riesgos, estableciendo una serie de medidas, compromisos y obligaciones que son incluidos en los instrumentos de gestión ambiental y tienen por finalidad reducir, mitigar o eliminar los efectos nocivos de la actividad económica.
32. Cabe agregar que, una vez aprobados los instrumentos de gestión ambiental por la autoridad competente y, por ende, obtenida la certificación ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 29° y 55° del RLSNEIA⁴², es

40

LGA

Artículo 24° - Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

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

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

41

LSNEIA

Artículo 3° - Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

42

RLSNEIA.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

Artículo 55.- Resolución aprobatoria

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su incumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley.

responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, los compromisos y obligaciones contenidas en ellos para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señalados en dicho instrumento y con aquellas que se deriven de otras partes de dichos instrumentos que quedan incorporados a los mismos.

33. En el sector industria, la exigibilidad de los compromisos ambientales asumidos en los estudios de impacto ambiental por parte del titular se deriva de lo dispuesto en el artículo 13° del RGAIMCI, el cual establece que el titular debe cumplir los compromisos ambientales asumidos en los plazos y términos establecidos.
34. En el caso concreto, la Actualización EIA Planta Ignacio Escudero establece un listado de equipos para realizar la producción industrial de etanol y alcohol carburante a partir de caña de azúcar; sin mencionar procesos productivos para la fabricación de azúcar⁴³; tal como se señala a continuación:

CAPITULO 2: DATOS GENERALES

La empresa Sucoalcolera del Chira S.A, es parte del Grupo Caña Brava, el cual está conformado por tres empresas del Grupo Romero que se dedican exclusivamente a la producción de etanol a partir de la caña de azúcar.

Caña Brava está conformada por: Agrícola del Chira S.A. que se encarga de la plantación y cosecha de la caña de azúcar; Sucoalcolera del Chira S.A. encargada de la producción industrial del etanol; y Bioenergía del Chira S.A. responsable de la generación de energía eléctrica a partir del bagazo.

Fuente: Actualización EIA Planta Ignacio Escudero

35. No obstante, durante la Supervisión Especial 2017, la DS evidenció la instalación un (1) tanque de clarificación, dos (2) evaporadores, dos (2) tanques de almacenamiento de miel B. Asimismo, constató la realización de obras civiles e instalaciones correspondientes a la línea de producción de azúcar. Conforme se observa de lo consignado en el Acta de Supervisión:

⁴³ Los equipos contemplados se detallan en los folios 189 al 191.

Supervisión Especial 2017

11 Verificación de obligaciones			
Nro.	Descripción	¿Corrigió?	Plazo para acreditar la subsanación o corrección (*)
Presuntos Incumplimientos, de corresponder			
Teniendo en cuenta los hechos evidenciados en la acción de supervisión, se le exhorta proceder con la subsanación de las conductas que se describen a continuación.			
1	Durante el recorrido por las instalaciones, se observa que el administrado viene instalando equipos como dos (2) evaporadores, un tanque de clarificación, dos (2) tanques de almacenamiento de miel B, asimismo, viene instalando estructuras metálicas y realizando obras civiles para la construcción de un almacén de azúcar y el montaje de equipos que se utilizarían en la producción de azúcar de caña (torre de enfriamiento). Todas estas actividades vienen siendo ejecutadas a pesar que no se encuentran previstas en su Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la autoridad competente.	No	30

Fuente: Acta de Supervisión⁴⁴

36. La referida observación se complementa con las Fotografías N° 12 al 20⁴⁵ contenidas en el Informe de Supervisión, que se muestra a continuación:



⁴⁴ Folio 17

⁴⁵ Folio 48 (reverso), 49 y 50.



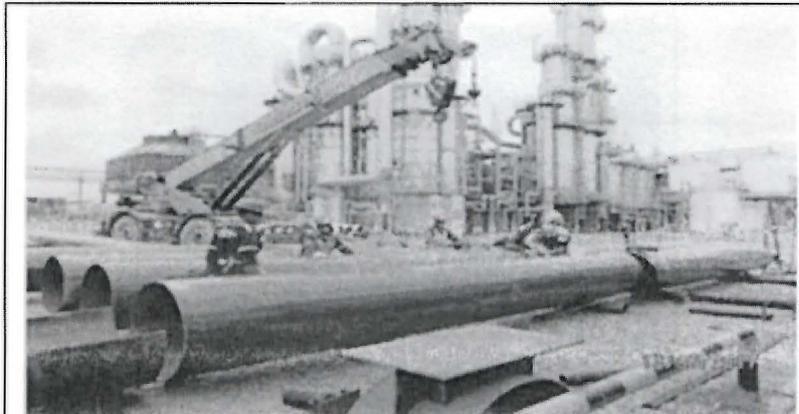
Fotografía N° 13: Vista de trabajos civiles (sobrecimiento) para la instalación de una planta de producción de azúcar de caña, dentro del establecimiento del administrado.



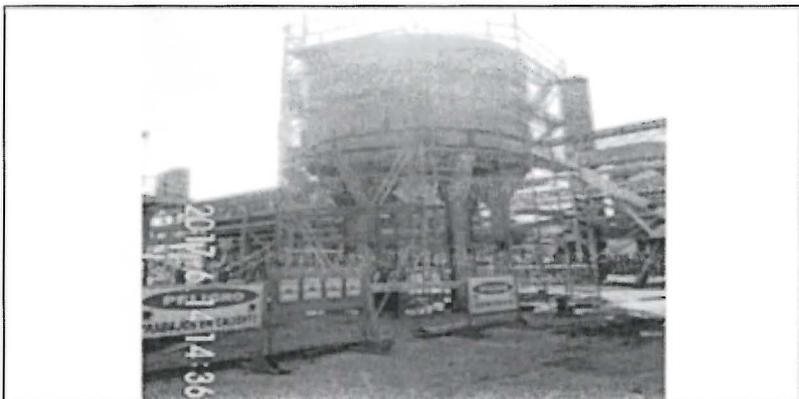
Fotografía N° 14: Trabajos de construcción de bases para la instalación de equipos como tachos, centrifugas, cristalizadores para la producción de azúcar.



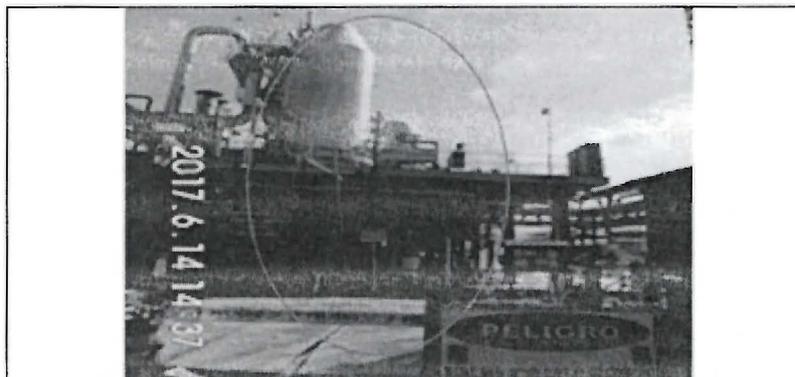
Fotografía N° 15: Trabajos de soldadura para la instalación de estructuras metálicas en la planta de producción de azúcar de caña que viene siendo instalada por el administrado.



Fotografía N° 16: Trabajos de soldadura para la instalación de tuberías en la planta de producción de azúcar de caña que viene siendo instalada por el administrado.



Fotografía N° 17: Instalación de un clarificador, el cual será utilizado para la producción de azúcar.



Fotografía N° 18: Instalación de dos (2) evaporadores, los cuales serán utilizados en la planta de azúcar de caña.

[Handwritten signature]



Fuente: Panel fotográfico del Informe de Supervisión

37. En virtud de ello, la DFAI declaró la responsabilidad de Sucroalcolera por realizar la construcción de obras civiles y la colocación de equipos para la instalación de una planta de producción de azúcar; incumpliendo así lo establecido en su estudio de impacto ambiental, contraviniendo lo establecido en el literal b) del 13° del RGAIMCI, en concordancia con los artículos 24° de la LGA, 15° de la LSNEIA, y artículo 29° del RLSNEIA.

Respecto a la motivación de la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI

38. Al respecto, debe indicarse que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁶,

⁴⁶ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO de la LPAG

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:(...)

establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones.

39. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁴⁷, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
40. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
41. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3° del TEO de la LPAG⁴⁸, en concordancia con el artículo 6° del citado cuerpo normativo⁴⁹, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

47 TUO DE LA LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

48 TUO de la LPAG

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.

49 TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 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 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. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

42. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas y normativas que, con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
43. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
44. En el caso concreto, Sucroalcolera argumenta que mediante Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI se estableció la responsabilidad administrativa de la recurrente, sin valorar que seis meses antes de la ejecución de la Supervisión Especial 2017, en enero 2017, la recurrente informó al Produce su intención de construir una planta de producción de azúcar en el área de la Planta Ignacio Escudero.
45. Asimismo, la recurrente indicó que el 6 de abril de 2017, Produce le informó que correspondía solicitar la actualización del instrumento de gestión ambiental, por lo que el 25 de agosto de 2017 formuló su solicitud de evaluación. En ese sentido, indica que no se le debe atribuir la demora del Produce para calificar la actualización del instrumento de gestión ambiental, formulada por la recurrente.
46. En ese orden de ideas, la recurrente considera que la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI no ha evaluado ni valorado sus descargos por lo que debería ser materia de revocación por la instancia superior ante la falta de motivación adecuada de lo resuelto.
47. Al respecto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI se evidencia que la DFAI sí valoró los alegatos presentados por la recurrente, precisando que la presentación de la solicitud de modificación o actualización del instrumento de gestión ambiental no corrige la conducta imputada ya que la aprobación de la actualización o modificación del instrumento de gestión ambiental debe ser previo a la implementación de aquellas instalaciones no autorizadas.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

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.

48. Adicionalmente, la primera instancia indicó que de conformidad con el artículo 44° del RGAIMCI⁵⁰, Sucroalcolera tenía la obligación de comunicar a la autoridad competente los cambios o modificaciones en el diseño de su proyecto, en las circunstancias o condiciones relacionadas con su ejecución o cualquier otra modificación; precisando que esta comunicación es previa a la implementación de los cambios. Conforme al siguiente detalle:

Resolución Directoral N° 2414-2018-OEFA/DFAI

13. En sus escritos de descargos I y II, el administrado señaló que, mediante Carta cursada al Ministerio de la Producción el 31 de enero de 2017, es decir 6 meses antes de que OEFA realizara las actividades de fiscalización, se informó a dicha entidad sobre la intención de construir una planta de producción de azúcar en parte del área en el que se desarrolla la producción de etanol y en una zona contigua, solicitándose la confirmación de si para dicho efecto correspondía modificar el EIA. En dicha oportunidad detalló la extensión del área en el que se desarrollaría la mencionada planta de producción, así como los nuevos procesos industriales que se incorporaría a los procesos existentes.
14. Señala que, mediante oficio notificado el 6 de abril de 2017 se le comunicó que para la implementación de la planta de producción de azúcar correspondía efectuar la modificación del Estudio de Impacto Ambiental con el que se contaba; posteriormente mediante Oficio N° 458-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DIGGAMI el Ministerio de la Producción le comunicó que, para el desarrollo del proyecto de la planta de producción de azúcar correspondía gestionar no la modificación sino la actualización del EIA con el que ya contaba, razón por la cual el 25 de agosto de 2017 presentó el expediente de modificación de instrumento de gestión ambiental ingresado con número de registro 00137450-2017 en el cual se incluían los procesos, equipos e instalaciones correspondientes a la planta de producción de azúcar, la misma que en la actualidad está siendo evaluada por el Ministerio de la Producción.
15. Sobre lo señalado por el administrado cabe indicar que, la presentación de la solicitud de modificación o actualización del instrumento de gestión ambiental no corrige la conducta imputada referida a haber realizado la construcción de obras civiles y la colocación de equipos para la instalación de una planta de producción de azúcar sin contar con la autorización correspondiente para dicha actividad, al no contar hasta la fecha con la aprobación de su solicitud y más aun teniendo en cuenta que la solicitud fue hecha de forma posterior a la visita de supervisión.
16. Cabe señalar que, de conformidad con el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE¹⁴, el administrado tiene la obligación de comunicar a la autoridad competente cualquier cambio o modificación en su proyecto. Asimismo, si el administrado requería efectuar la instalación de una línea de producción de azúcar debió contar con el Informe Técnico Sustentatorio y la modificación/actualización del instrumento de gestión ambiental antes de iniciar la implementación de los equipos e instalaciones que formarían parte de esta línea de producción.

Fuente: Panel fotográfico del Informe de Supervisión⁵¹

⁵⁰ RGAIMCI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio de 2015.

Artículo 44.- Modificación o reclasificación

El titular de un proyecto de inversión que cuente con resolución de clasificación o certificación ambiental, comunicará a la autoridad competente los cambios o modificaciones en el diseño del proyecto, en las circunstancias o condiciones relacionadas con su ejecución o cualquier otra modificación, que se efectúen antes del inicio de su ejecución, con la finalidad de que ésta evalúe y, de ser el caso, por considerar que se incrementan los riesgos o impactos ambientales determine la reclasificación del estudio ambiental o la modificación del estudio ambiental aprobado.

⁵¹ Folio 171 (reverso).

49. Considerando lo expuesto, se advierte que la DFAI se pronunció sobre los argumentos esgrimidos por el administrado en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, valorando las pruebas presentadas e interpretando la norma que correspondía para el caso concreto.
50. Sobre ello cabe reiterar, que durante la Supervisión Especial 2017, la DS constató que Sucroalcolera procedió con la instalación de: un (1) tanque de clarificación, dos (2) evaporadores, dos (2) tanques de almacenamiento de miel B, la realización de obras civiles e instalaciones correspondientes a la línea de producción de azúcar; **antes de obtener la aprobación de la actualización del instrumento de gestión ambiental.** Siendo que conforme a lo establecido normativamente **la aprobación de la actualización o modificación del instrumento de gestión ambiental debe ser previa a la implementación de aquellas instalaciones no autorizadas.**
51. Al respecto, se debe reiterar que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser ejecutados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental, en modo, forma y tiempo, al estar orientados a prevenir o revertir en forma progresiva, según sea el caso, la generación y el impacto negativo al ambiente que puedan ocasionar las actividades productivas.
52. En consecuencia, se advierte que sí correspondía que la DFAI declare la responsabilidad administrativa de Sucroalcolera por la comisión de la conducta infractora N° 1 del Cuadro N° 1 de la presente Resolución; por tanto, corresponde desestimar los argumentos planteados por el administrado en este extremo del recurso de apelación.

Sobre la solicitud de ampliación de plazo de la medida correctiva

53. Sucroalcolera solicitó que se le otorgue doscientos setenta (270) días hábiles para implementar la medida correctiva ordenada, indicando que el plazo se sustenta en las labores que se requieren implementar.
54. De lo expuesto, se aprecia que lo señalado por Sucroalcolera en su recurso de apelación tiene por finalidad cuestionar el extremo de la medida correctiva referido al plazo otorgado para cesar actividades en la planta de producción de azúcar que fuera detectada durante la Supervisión Especial 2017.
55. En ese sentido, en atención a lo señalado previamente por esta Sala⁵², corresponde indicar que el artículo 20° del RPAS⁵³ otorga a este Tribunal la

⁵² Ver la Res 240-2018-OEFA-TFA-SMEPIM del 23 de agosto de 2018.

⁵³ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD

Artículo 20°. - Variación de la medida correctiva

La autoridad competente puede dejar sin efecto o variar la medida correctiva dictada, de oficio o a pedido de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. La autoridad competente se pronuncia mediante resolución debidamente motivada. No procede la

facultad de variar la medida correctiva de oficio o a pedido de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. Para ello, deberá pronunciarse mediante resolución debidamente motivada.

56. Además, debe indicarse que dicho dispositivo establece que no es procedente la solicitud de variación de medida correctiva una vez que haya vencido el plazo otorgado por la autoridad competente para su cumplimiento. Teniendo en consideración ello, corresponde verificar si la solicitud de variación de la medida correctiva fue presentada antes del vencimiento del plazo otorgado por la autoridad competente para su cumplimiento, a fin de determinar su procedencia.
57. Al respecto, debe indicarse que el plazo otorgado para cumplir con la presente medida correctiva inició el 26 de setiembre de 2018, por lo que este venció el 5 de febrero de 2019; asimismo, el plazo para la remisión de la documentación que acredite su cumplimiento vence el 12 de febrero de 2019, plazos posteriores a la fecha de presentación del recurso de apelación, el cual fue el 16 de octubre de 2018. En ese sentido, se cumple con la presente condición toda vez que la solicitud fue presentada con su escrito de apelación el 16 de octubre de 2018.
58. Por otro lado, corresponde a esta sala verificar si los argumentos presentados por el administrado justifican el otorgamiento de un plazo adicional al otorgado por la primera instancia mediante la Resolución Directoral N° 2158-2018/OEFA/DFAI.
59. En atención a lo expuesto, de la revisión del recurso de apelación interpuesto por Sucroalcolera esta sala evidencia que la recurrente no ha acreditado alguna causa sobreviniente que motive la variación de la medida correctiva dictada en la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI, limitándose a indicar que el plazo solicitado responde a las labores que se requieren implementar la medida correctiva sin detallar estas.
60. De lo expuesto se colige que el administrado no ha presentado sustento alguno que justifique la ampliación de la presente medida correctiva por lo que corresponde confirmar el dictado de la misma conforme al Cuadro N° 2 de la presente Resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

solicitud de variación de medida correctiva una vez vencido el plazo otorgado por la autoridad competente para su cumplimiento.

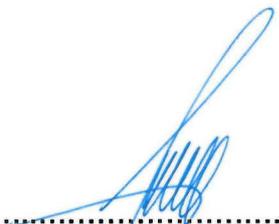
SE RESUELVE:

PRIMERO. - **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI del 21 de setiembre de 2018 a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Sucroalcolera del Chira S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

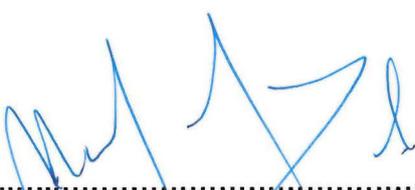
SEGUNDO. - **CONFIRMAR** el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI del 21 de setiembre de 2018, en el extremo que ordenó a Sucroalcolera del Chira S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la esta.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a Sucroalcolera del Chira S.A., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PÉGORARI RODRÍGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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

VOTO SINGULAR DEL VOCAL RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO

En esta ocasión emito un voto singular en relación a la opinión en mayoría de mis colegas vocales únicamente en el extremo referido al artículo 2º de la Resolución N° 410-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, por los argumentos siguientes:

- De la lectura de la medida correctiva impuesta por la primera instancia y señalada en el cuadro siguiente:

Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta Infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	El administrado realizó la construcción de obras civiles y la colocación de equipos para la instalación de una planta de producción de azúcar; <u>incumpliendo así lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental (EIA).</u>	<p>c) Proceder con el cese de las actividades referidas a la instalación de la planta de producción de azúcar <u>hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental</u> correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>d) 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 de Sucrealcolera, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>iii) Copia del cargo de comunicación del cierre⁵⁴ parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Ate a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>iv) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta de Producción de Azúcar 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 de Sucrealcolera, así como por el representante legal.</p> <p>En caso que Sucrealcolera obtenga la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los (90) noventa días hábiles otorgados, deberá adjuntar a esta Dirección la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA

(Las negritas y subrayado son agregados)

Aprecio una incoherencia entre la conducta infractora y la obligación impuesta, toda vez que como se advierte en la presente resolución, el administrado contaba con un instrumento de gestión ambiental para actividades diferentes a la instalación de una planta de producción de azúcar que a juicio de la autoridad certificadora debe ser actualizado, disposición del certificador hacia el administrado que se advierte de la lectura del expediente y que fue puesto en conocimiento de la DFAI antes de la emisión de la medida correctiva.

- 2.- En tal sentido, no nos hallamos ante la obligación del administrado de aprobar un instrumento de gestión ambiental, sino ante una de actualizar o modificar un instrumento de gestión ambiental preexistente, lo cual no está plasmado en la redacción de la medida correctiva de la DFAI, lo que es contrario a la obligación de la administración de expresar sus mandatos con total claridad y congruencia.
- 3.- En tal sentido, mi voto es por **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI del 21 de setiembre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Sucroalcolera del Chira S.A. por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; así mismo, **MODIFICAR** el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI del 21 de setiembre de 2018, en el extremo que ordenó a Sucroalcolera del Chira S.A. el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el cuadro N° 2 de la presente resolución, debiendo ser la siguiente:

Detalle de la medida correctiva

N°	Conducta Infractora	Medida Correctiva		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	El administrado realizó la construcción de obras civiles y la colocación de equipos para la instalación de una planta de producción de azúcar; incumpliendo así lo establecido en su Estudio de Impacto Ambiental (EIA).	<p>e) Proceder con el cese de las actividades referidas a la instalación de la planta de producción de azúcar hasta la actualización del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>f) 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</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>v) Copia del cargo de comunicación del cierre⁵⁵ parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Ate a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>vi) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta de Producción de Azúcar que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de</p>

		<p>medida será efectuado por la Dirección de Supervisión, a cuenta y cargo de Sucroalcolera, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	<p>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 de Sucroalcolera, así como por el representante legal.</p> <p>En caso que Sucroalcolera obtenga la aprobación de su Instrumento de Gestión Ambiental antes del vencimiento de los (90) noventa días hábiles otorgados, deberá adjuntar a esta Dirección la copia del documento de aprobación del referido instrumento.</p>
--	--	---	---

Fuente: Resolución Directoral N° 2158-2018-OEFA/DFAI.



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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 410-2018-TFA-SMEPIM, la cual tiene 27 páginas.