



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

RESOLUCIÓN N° 438-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1736-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : MOLINOS CALCÁREOS S.A.C.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL 971-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 971-2019-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2019, que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por Molinos Calcáreos S.A.C. contra la Resolución N° 485-2019-OEFA/DFAI del 15 de abril de 2019, la cual confirmó la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, dejó sin efecto la medida correctiva, y confirmó la sanción de multa ascendente a siete con 08/100 (7.08) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 25 de setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Molinos Calcáreos S.A.C.¹ (en adelante, **Molinos Calcáreos**) es una empresa que desarrolla actividades de fabricación de cal, cemento y yeso, cuya Planta Industrial se encuentra ubicada a 2 kilómetros del caserío Primorpampa y 1.35 kilómetros del río Santa (dentro de la concesión Minera Pionero 22), distrito de Shupluy, provincia de Yungay y departamento de Áncash (en adelante, **Planta Shupluy**).
2. A través de la Resolución Directoral N° 197-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 7 de junio de 2017, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (DGAAMI) del Ministerio de la Producción (PRODUCE) aprobó la Declaración de Adecuación Ambiental de la Planta Shupluy (en adelante, **DAA Planta Shupluy**).
3. Del 12 al 13 de octubre de 2017, la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Adecuación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una acción de supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**), a fin de verificar el cumplimiento de obligaciones contenidas en la normativa ambiental y los

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20530553541.

compromisos asumidos por el administrado en su instrumento de gestión ambiental. Los resultados de la Supervisión Especial 2017, fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 13 de octubre de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**)².

4. Mediante Informe de Supervisión N° 829-2017-OEFA/DSAP-CIND del 29 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**)³, la DS analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
5. Sobre la base de los referidos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 599-2018-OEFA/DFAI/SFAP⁴ del 28 de junio de 2018 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Molinos Calcáreos.
6. Tras la evaluación de los descargos⁵, la SFAP emitió el Informe Final de Instrucción N° 59-2019-OEFA/DFAI/SFAP-IFI⁶ del 28 de febrero de 2019 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual el administrado realizó descargos el 18 de octubre de 2018⁷.
7. El 15 de abril de 2019, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 485-2019-OEFA/DFAI⁸ donde declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Molinos Calcáreos, por la siguiente conducta infractora:

² Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 70.

³ Folios 2 al 9.

⁴ Folios 10 al 12. Notificada al administrado el 30 de julio de 2018 (folio 13).

⁵ Folios 15 al 69. Escrito N° 072101 presentado el 28 de agosto de 2018.

⁶ Folios 81 al 91. Notificado al administrado mediante Carta N° 360-2019-OEFA/DFAI el 13 de marzo de 2019 (folio 92).

⁷ Folios 94 al 121. Escrito N° 034240 del 3 de abril de 2018.

⁸ Folios 129 al 141. Notificada al administrado el 25 de abril de 2019 (folio 142).

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
Molinos Calcáreos desarrolló actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe, las cuales no se encuentran contempladas en su DAA Planta Shupluy.	Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ⁹ , artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹⁰ , artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹¹ y literal b) del artículo 13° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI) ¹² .	Literal b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas a los instrumentos de gestión ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹³ (RCD 049-2013-OEFA/CD). Numeral 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de la

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ 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.

¹² 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.

¹³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de infracciones y la escala de sanciones vinculadas a los Instrumentos de Gestión Ambiental y al desarrollo de actividades en zonas prohibidas.

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:

- 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.

Conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que tipifica la eventual sanción
		RCD N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁴ .

Fuente: RSD N° 599-2018-OEFA/DFSAI/SFAP.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

8. Al respecto, la DFAI ordenó el cumplimiento de una medida correctiva, y sancionó a Molinos Calcáreos con una multa ascendente a siete con 08/100 (7.08) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
9. El 17 de mayo de 2019, Molinos Calcáreos interpuso recurso de reconsideración¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 485-2019-OEFA/DFAI, señalando que no se dedica a la extracción de arcilla y elaboración de adobe en las instalaciones de la Planta Shupluy, y que la fabricación de adobe verificada por la DS fue realizada por los pobladores de Comunidad Campesina de Shupluy, quienes son propietarios del terreno y no son trabajadores de su empresa.
10. Mediante Resolución Directoral N° 971-2019-OEFA/DFAI del 28 de junio de

¹⁴ CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS.

INFRACCIÓN	BASE LEGAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN PECUNIARIA	
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 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 10 a 1 000 UIT

No obstante, la DFAI consideró relevante realizar un análisis de aplicación de retroactividad benigna al caso concreto, para lo cual comparó los cuadros de tipificación de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, concluyendo que el bloque de tipicidad actual le es más favorable a Ladrillera Nacional, por lo que corresponde considerar el rango de sanción monetaria, establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 006-2018-OEFA-CD, que establece: Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el Diario Oficial *El Peruano* el 16 de febrero de 2018.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
3	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
3.1	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 13 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT

¹⁵ Folios 143 al 198. Escrito N° 051850.

2019¹⁶, la DFAI confirmó la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, dejó sin efecto la medida correctiva y confirmó la sanción de multa ascendente a siete con 08/100 (7.08) UIT.

11. El 25 de julio de 2019, Molinos Calcáreos interpuso el recurso de apelación¹⁷ contra la Resolución Directoral N° 971-2019-EFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

a) En su recurso de apelación, la recurrente señala que las actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe verificadas en la Supervisión Especial 2017, fueron efectuadas por los pobladores de Comunidad Campesina de Shupluy, quienes son propietarios del terreno donde se ubican los hornos de cal de la empresa. Agrega, que en el Acta de Supervisión no se dejó constancia de que las personas que elaboraron los bloques de adobe fueran trabajadores de la Planta Shupluy.

b) De otro lado, si bien Molinos Calcáreos realizó una consulta a la DGAAMI de PRODUCE, respecto a la posibilidad de adicionar la actividad de elaborar bloques de adobe para ser utilizados en la reparación de sus hornos artesanales; sin embargo, ante la respuesta que sugiere modificar su instrumento de gestión ambiental, nunca llegaron a implementar esta actividad.

12. El 9 de setiembre de 2019, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante esta Sala, conforme consta en el acta correspondiente¹⁸. En dicha diligencia, el administrado reiteró lo señalado en su recurso de apelación.

II. COMPETENCIA

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

¹⁶ Folios 213 al 218. Notificada al administrado el 4 de julio de 2019 (folio 219).

¹⁷ Folios 222 al 227. Escrito N° 073412.

¹⁸ Folios 233 y 234.

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. **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.

14. 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 del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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.
16. 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° 011-2017-OEFA/CD²³ del 29 de marzo de 2017 se estableció que el OEFA asumiría las

20

Ley del SINEFA

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 del SINEFA.

Disposiciones Complementarias Finales

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

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.

23

Resolución de Consejo Directivo N° 011-2017-OEFA/CD del 29 de marzo de 2017

Artículo 1°.- Determinar que a partir del 31 de marzo de 2017 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asume las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades contenidas en las divisiones de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme -CIIU: (i) División 26: **Fabricación de productos minerales no metálicos** y sus Clases números 2610, 2691, 2692, **2693**, 2694, 2696 y 2699; (ii) División 27: Fabricación de metales comunes y su Clase número 2720; (iii) División 28: Fabricación de productos elaborados de metal, excepto maquinaria y equipo y sus Clases números 2811, 2812, 2813, 2891, 2892, 2893 y 2899; y, (iv) División 31: Fabricación de maquinaria y

funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto a las actividades manufactureras previstas en la División 26 "Fabricación de productos minerales no metálicos", respecto a la clase 2694 "Fabricación de cemento, cal y yeso" desde el 31 de marzo de 2017.

17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁵ disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)²⁶.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁷, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de

aparatos eléctricos NCP y sus Clases números 3110, 3120, 3130, 3140, 3150 y 3190; considerando su equivalente en la Revisión 4°.

²⁴ Ley del SINEFA

Artículo 10°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁵ 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 resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

Artículo 20°. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁷ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 15 de octubre del 2005.

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.

20. 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.
21. En el sistema 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 ambiente²⁸.
22. 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 fundamental²⁹ 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 preserve³⁰; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.
23. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos: (i) el

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.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁹ **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.

³⁰ 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".

³¹ 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.

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.

24. 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.
25. 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.
26. 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.

³² Al respecto, el TC, 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).

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

IV. ADMISIBILIDAD

27. 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 220° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG)³⁵ por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

28. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Molinos Calcáreos por desarrollar actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe, no contempladas en la DAA Planta Shupluy.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

29. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante resaltar que una vez aprobados los estudios ambientales (certificación ambiental), estos adquieren la calidad de instrumentos de gestión ambiental, de los cuales emanan dos clases de obligaciones ambientales: i) obligaciones de hacer, referidas al estricto cumplimiento de los compromisos ambientales; y, ii) obligaciones de no hacer, referidas a la prohibición de hacer algo no previsto en el instrumento de gestión ambiental. El incumplimiento de ambas obligaciones constituye un incumplimiento a dicho instrumento de gestión ambiental.
30. Por ello, todo instrumento de gestión ambiental contiene de manera explícita obligaciones de hacer y, a la vez, contiene de manera implícita obligaciones de no hacer, es decir, la obligación de ejecutar una acción que obliga a su actor a ejecutar solo dicha acción y no más, prohibiendo la ejecución de cualquier otra actividad distinta, que no haya sido prevista en el instrumento de gestión ambiental.
31. Asimismo, cabe precisar que, conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 13° del RGAIMCI, los titulares de actividades de industria manufacturera se obligan a cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, **las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados**

³⁵

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

Artículo 218.- Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación (...)

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días-

Artículo 220.- Recurso de apelación

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

por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos.

32. Adicionalmente, en el literal d) del artículo 13° del RGAIMCI³⁶, se establece que los titulares deben comunicar en forma previa a la autoridad competente los cambios o modificaciones o ampliaciones en la actividad que cuente con instrumento de gestión ambiental aprobado³⁷.
33. De esta manera, se desprende que las actividades de los titulares industriales están siempre sujetas a la intervención de la autoridad competente a fin de evitar la modificación de los instrumentos de gestión ambiental de manera unilateral.
34. Al respecto, es oportuno señalar que, en la RCD N° 049-2013-OEFA, se establece que, 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.
35. En este orden de ideas, tal como este Tribunal lo ha señalado anteriormente, debe entenderse que los compromisos asumidos en los instrumentos de gestión ambiental son de obligatorio cumplimiento, razón por la cual deben ser efectuados conforme fueron aprobados por la autoridad de certificación ambiental. Ello es así, toda vez que se encuentran 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.
36. En ese sentido, a efectos de determinar si Molinos Calcáreos incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, corresponde identificar el compromiso ambiental asumido por esta en el DAA Planta Shupluy, considerando las especificaciones establecidas para su ejecución.

36

RGAIMCI

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular: (...)

- d) Comunicar a la autoridad competente los cambios o modificaciones en la titularidad del proyecto o actividad que cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado, o cuando se decida realizar modificaciones, ampliaciones u otros cambios a éstos, en concordancia con los artículos 12, 44, 48, 51 y 52 del presente Reglamento.

37

RGAIMCI

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.

Sobre la identificación de las obligaciones establecidas en el instrumento de gestión ambiental de la Planta Shupluy

37. Conforme se ha señalado, el administrado cuenta con la DAA Planta Shupluy, aprobada por el PRODUCE, mediante Resolución Directoral N° 197-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 7 de junio de 2017.

Artículo 2°.- La empresa MOLINOS CALCAREOS S.A.C., se encuentra obligada a cumplir con lo establecido en la Declaración de Adecuación Ambiental (DAA) de su actividad antes referida, y con cada una de las obligaciones y compromisos que se indican en las Conclusiones, Recomendaciones y Anexos A, B, C y D del Informe Técnico Legal N° 445-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM; así como, en la presente Resolución Directoral.

Fuente: Resolución Directoral N°197-2017-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI³⁸.

38. En el caso concreto, en el DAA Planta Shupluy, se señala que Molinos Calcáreos tiene como actividad la elaboración de cal en las instalaciones de la Planta Shupluy, conforme se muestra a continuación:

Descripción de la actividad productiva

3.2 DESCRIPCIÓN DE LA PLANTA
La empresa sobre las actividades productivas, ha declarado en el estudio lo siguiente:
La planta de Molinos Calcáreos S.A.C., se dedica a la producción de cal a partir de la incineración de roca caliza cuya fórmula química es CaCO_3 . La producción de cal se caracteriza por ser de elaboración artesanal. El proceso consta de las siguientes operaciones: Recepción, calcinación, enfriamiento y comercialización.

Fuente: DAA Planta Shupluy.

Descripción de las instalaciones

• **Instalaciones.**
La empresa cuenta con las siguientes instalaciones.

Tabla: Componentes

Componentes	Áreas (m ²)	Coordenadas Referenciales (centro)	
		WGS 84 Zona 18 S	
		Este	Norte
Silo de Almacenaje y área de carguío	15.0	203051	8979287
Zona de Hornos (06)	180.0	203076	8979300
Letrina	2.0	203116	8979344
Almacén	10.0	203097	8979309
Área de Escogidas	105.0	203070	8979297
Almacén de carbón de piedra	4.5	203077	8979300
Deposito temporal de residuos solidos	55.0	203102	8979308

Fuente: DAA Planta Shupluy.

³⁸ Documento conteniendo en disco compacto ubicado a folio 238.

39. Asimismo, la etapa de operación comprende la recepción de materia prima, calcinación, enfriamiento y comercialización, según el siguiente detalle:

Extracto de la DAA Planta Shupluy

**CAPITULO V
ANALISIS DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA
PRODUCCION ARTESANAL DE CAL**

5. Producción Artesanal de Cal (...)

5.1. Características de las actividades

5.1.1. Etapa de Planificación y Construcción

En esta etapa no se está considerada la construcción debido a que ya cuenta con ambientes construidos. En esta etapa de construcción solo se realizarán actividades relacionadas al mantenimiento de cada instalación.

5.1.2. Etapa de Operación

5.1.2.1. Recepción de Materia Prima

La materia prima es piedra caliza cuya fórmula química es CO_3Ca . El abastecimiento se realiza a través de terceros.

5.1.2.2. Calcinación

La piedra caliza es introducida en un horno cilíndrico de 3 m de diámetro y 8 m de altura donde el CO_3Ca se descompone por la acción del calor a una temperatura de cocción o calcinación en promedio de 900 °C, quedando como produce el óxido de calcio CaO .

5.1.2.3. Enfriamiento

La etapa de enfriamiento empieza desde la parte baja del horno por acción del viento. La cal es retirada del horno a través de canaletas.

5.1.2.4. Comercialización

La comercialización es la etapa final del proceso, se realiza de la siguiente manera: la cal al enfriarse es retirada de la parte baja del horno a través de canaletas que por acción de la gravedad es transportada a una tolva que sirve como especie de embudo para ser descargada en los camiones para su comercialización.

5.1.3. Etapa de Mantenimiento (...)

5.1.4. Etapa de Abandono o Cierre.

Sobre la Supervisión Especial 2017

40. No obstante, durante la Supervisión Especial 2017, la DS verificó una nueva área que no ha sido incluida dentro de la DAA Planta Shupluy de Molinos Calcáreos:

Acta de Supervisión Especial 2017

N°.	Nombre	Coordenadas		Altitud (m.s.n.m.)
		Norte o Latitud	Este o Longitud	
1	Zona de ingreso a la Zona de Calcinación (Señalización)	8978311	203081	2645
2	Recepción de materia prima y carbón	8978302	203080	2645
3	Área de calcinación (6 hornos)	8979293	203079	2644
4	Tolva de descarga de Cal (Silo de almacenamiento de Cal)	8979288	203060	2642
5	Área de almacenamiento de residuos (cilindros)	8979328	203101	2645
6	Desmontera (Parte Baja)	8979171	202964	2621
7	Desmontera (Parte Alta)	8979301	203019	2629
8	Área de elaboración de adobe	8979350	203108	2647

41. Asimismo, se verificaron los siguientes sucesos:

Acta de Supervisión Especial 2017

21	<p>Durante la supervisión se identifica adyacente al almacén de herramientas una zona de extracción de material de la ladera del cerro (arcilla) y bloques de adobe sobre terreno afirmado a la intemperie o coberturados con plásticos, al respecto el administrado indica que realizan la elaboración de bloques de adobes para el mantenimiento de los hornos artesanales de cal, asimismo indican que dicha actividad fue realizada por solicitud algunos pobladores para poder generarles empleo.</p> <p>Cabe precisar que el administrado manifiesta que la zona de extracción de arcilla y elaboración de bloques de adobe cuenta con un área aproximada de 50 m², y que laboran de 2 a 3 personas temporalmente (2 meses al año).</p>
----	--

42. La referida observación se complementa con las fotografías del Informe de Supervisión, las cuales se muestran a continuación:

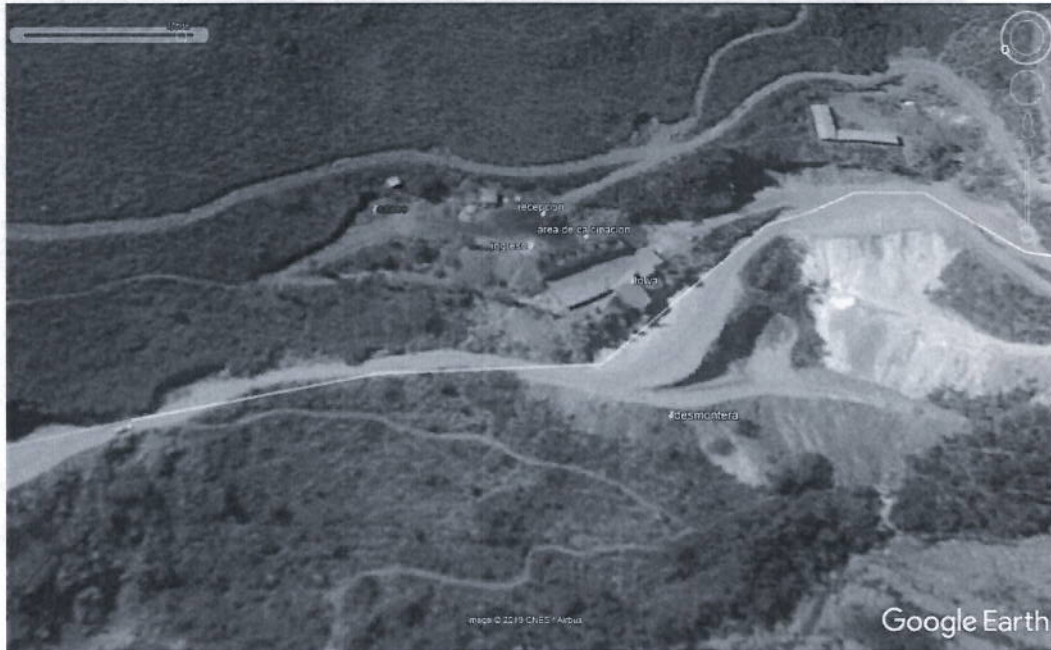


Se observó que el administrado realiza la actividad de extracción de arcilla de la ladera del cerro. Esta área se ubica cercano al almacén de herramientas y zona de almacenamiento de materia prima (piedra caliza).



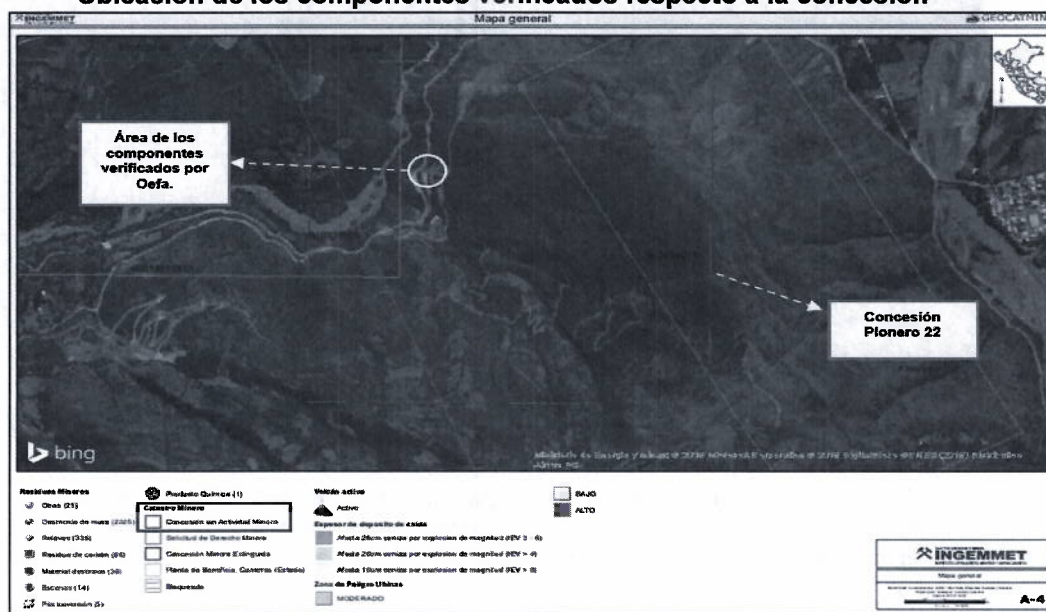
Se observó que el administrado realiza la elaboración de bloques de adobe con la arcilla extraída, los que son utilizados para el mantenimiento de los hornos de calcinación, según informó el administrado. Esta área se encuentra sobre terreno afirmado y a la intemperie, tiene aproximadamente 50 m², se identificó bloques de adobe y montículos de arcilla.

43. De manera referencial –utilizando las coordenadas–, a continuación, se muestra la ubicación del área identificada durante la Supervisión Especial 2017:



44. De acuerdo a la consulta realizada al Sistema de Información Geológica y Catastral Minero – Geocatmin, del Instituto Geológico Minero Metalúrgico, se aprecia que los componentes verificados se encuentran en la concesión minera Pionero 22:

Ubicación de los componentes verificados respecto a la concesión



Fuente: Sidemcat del Ingemmet y Acta de Supervisión

45. Asimismo, considerando los vértices del área efectiva de la Declaración de Adecuación Ambiental³⁹ y de la coordenada (8979350N y 203106E⁴⁰) del punto donde se identificó el área donde se realizaba la elaboración de adobes, se observa que se encuentra al límite del área efectiva –área en la cual se realizan las actividades– y dentro de la concesión minera Pionero 22, tal como se aprecia en la siguiente imagen:

Ubicación de los componentes verificados respecto a la concesión



Fuente: Google Earth, Acta de Supervisión.

46. Ahora bien, de la evaluación del Acta de Supervisión y de los medios probatorios adjuntos, tales como, el panel fotográfico y los planos de la unidad fiscalizable, la DS arribó a las siguientes conclusiones:

³⁹ Folio 21 de la DAA Planta Shupluy.

Tabla 3: Área Efectiva

Vértices	Coordenadas UTM-WGS84		
	Este	Norte	
V1	203030.85	8979281.24	Área: 0.37 ha. <> 3681.37 m ²
V2	203106.61	8979354.01	
V3	203133.21	8979333.22	Perímetro: 283.05 m
V4	203056.06	8979256.41	

⁴⁰ Acta de Supervisión.

Informe de Supervisión Especial 2017

IV. CONCLUSIONES					
51.	De análisis realizado por la Autoridad de Supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el marco de la supervisión, se desprende el presunto incumplimiento que se describe a continuación:				
	<table border="1"><thead><tr><th>N°</th><th>Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión</th></tr></thead><tbody><tr><td>1</td><td>El administrado habría incumplido con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, toda vez que se observó el desarrollo de actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe, las cuales no se encuentran comprendidas dentro de su instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.</td></tr></tbody></table>	N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión	1	El administrado habría incumplido con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, toda vez que se observó el desarrollo de actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe, las cuales no se encuentran comprendidas dentro de su instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
N°	Presuntos incumplimientos verificados en la supervisión				
1	El administrado habría incumplido con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, toda vez que se observó el desarrollo de actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe, las cuales no se encuentran comprendidas dentro de su instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.				

Fuente: Informe de Supervisión

47. En virtud de ello, la DFAI declaró la responsabilidad de Molinos Calcáreos por contravenir el literal b) del artículo 13° del RGAIMCI, el artículo 24° de la LGA, el artículo 15° de la LSEIA y el artículo 29° del RLSNEIA.

Sobre los argumentos presentados por Molinos Calcáreos

48. En su recurso de apelación, la recurrente señala que las actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe verificadas en la Supervisión Especial 2017, fueron efectuadas por los pobladores de Comunidad Campesina de Shupluy, quienes son propietarios del terreno donde se ubican los hornos de cal de la empresa. Agrega, que en el Acta de Supervisión no se dejó constancia de que las personas que elaboraron los bloques de adobe fueran trabajadores de la Planta Shupluy.
49. Como se observa, el argumento de Molinos Calcáreos se enfocaría en cuestionar su responsabilidad sobre los hechos detectados en la Supervisión Especial 2017.
50. A tal efecto, resulta importante precisar que, en el artículo 18° de la Ley del SINEFA⁴¹, se establece que los administrados son responsables **objetivamente** por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar, de manera fehaciente, la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
51. Debe considerarse que, si bien inicialmente corresponde a la administración la carga de la prueba, una vez probada la existencia de la conducta infractora por

⁴¹

LSNEFA

Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

incumplir las obligaciones establecidas en su instrumento de gestión ambiental, el administrado resulta responsable objetivamente por la misma, por lo que le corresponde acreditar la existencia de alguna causa excluyente de responsabilidad⁴².

52. Sobre el particular, en el artículo 257° del TUO de la LPAG se señala que constituyen condiciones eximentes de responsabilidad por infracciones las siguientes:

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 253. (...) (Subrayado agregado)

53. De igual manera, en el artículo 1972° del Código Civil⁴³, de aplicación supletoria al presente procedimiento administrativo, se establece como causales que eximen de responsabilidad aquellos daños que son consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño. Asimismo, en el artículo 1315° del citado cuerpo normativo, se define al caso fortuito o fuerza mayor como la causa no imputable, consistente en un evento extraordinario, imprevisible e irresistible, que impide la ejecución de la obligación o determina su cumplimiento parcial, tardío o defectuoso.

54. De las normas citadas, se desprende que, para considerar un evento como fortuito y eximente de responsabilidad, debe determinarse, en primer lugar, la existencia

⁴² Respecto a la acreditación de la comisión de los hechos que configuran la posible infracción y la carga del administrado de probar los hechos excluyentes de su responsabilidad, Nieto García, al hacer referencia a jurisprudencia del Tribunal Supremo Español, señala: "(...) por lo que se refiere a la carga probatoria en cualquier acción punitiva, es el órgano sancionador a quien corresponde probar los hechos que hayan de servir de soporte a la posible infracción, mientras que al imputado le incumbe probar los hechos que puedan resultar excluyentes de su responsabilidad". NIETO GARCÍA, Alejandro. Derecho Administrativo Sancionador. 4ta edición. Madrid: Tecnos, 2005. p. 424.

⁴³ **Código Civil**
Artículo 1972.- En los casos del artículo 1970, el autor no está obligado a la reparación cuando el daño fue consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor, de hecho determinante de tercero o de la imprudencia de quien padece el daño.

del evento y, adicionalmente, que este reviste de las características de extraordinario, imprevisible e irresistible⁴⁴.

55. Conforme a lo desarrollado en los considerandos 41 al 47 de la presente resolución, en este caso se verificó que el lugar en el cual se detectaron las actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe⁴⁵ se encuentra en el área de operación de la Planta Shupluy, en la cual Molinos Calcáreos es titular de la actividad industrial realizada. En tal sentido, las actuaciones realizadas en sus instalaciones se encontraban dentro de su esfera de dominio y control.
56. Al haber cumplido la administración con la carga probatoria que sirve de base para declarar la responsabilidad de Molinos Calcáreos por la comisión de la conducta infractora que es materia de análisis, correspondía al administrado la carga probatoria para acreditar que no es responsable de la misma.
57. Sobre el particular, contrario a lo afirmado por la recurrente, de acuerdo con la información consignada en el Acta de Supervisión, la cual fue suscrita por el ingeniero Esteve Gonzáles -Jefe de Seguridad y Medio Ambiente de la Planta Shupluy-, Molinos Calcáreos indicó que realiza la actividad de elaboración de bloques de adobe para el mantenimiento de los hornos industriales de cal en un área de 50 m², forma temporal (dos meses al año), contando para ello con 2 ó 3 personas, a solicitud de los pobladores de la zona a fin de generarles empleo:






Acta de Supervisión

21	<p>Durante la supervisión se identifica adyacente al almacén de herramientas una zona de extracción de material de la ladera del cerro (arcilla) y bloques de adobe sobre terreno afirmado a la intemperie o coberturados con plásticos, al respecto al administrado indica que realizan la elaboración de bloques de adobes para el mantenimiento de los hornos artesanales de cal, asimismo indican que dicha actividad fue realizada por solicitud algunos pobladores para poder generarles empleo.</p> <p>Cabe precisar que el administrado manifiesta que la zona de extracción de arcilla y elaboración de bloques de adobe cuenta con un área aproximada de 50 m², y que laboran de 2 a 3 personas temporalmente (2 meses al año).</p>
-----------	--

⁴⁴ Respecto a estas características, cabe precisar que, de acuerdo con lo señalado por De Trazegnies, lo extraordinario es entendido como aquel riesgo atípico de la actividad o cosa generadora del daño, notorio o público y de magnitud; es decir, no debe ser algo fuera de lo común para el sujeto sino fuera de lo común para todo el mundo. Asimismo, siguiendo al citado autor, lo imprevisible e irresistible implica que el presunto causante no hubiera tenido la oportunidad de actuar de otra manera o no podría prever el acontecimiento y resistir a él. (DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando. *La responsabilidad extracontractual*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. 2001. pp. 336 - 341.)

Partiendo de ello, el mencionado académico señala: "para considerar la notoriedad del hecho como elemento esencial del caso fortuito no se requiere que esta característica (notorio o público o de magnitud) haya sido expresamente señalada en el artículo 1315: está implícitamente en la exigencia de que se trate de un hecho extraordinario" (p 339).

⁴⁵ Cuyas coordenadas se encuentran especificadas en el Acta de Supervisión (Coordenadas WGS 84 Zona 18 L Norte: 8979350 y Este: 203106).

- 
- 
- 
- 
- 
58. En este punto, es importante mencionar que, en el Escrito N° 034240, Molinos Calcáreos indicó que, como consecuencia de la Supervisión Especial 2017, tomó la decisión de no permitir más el ingreso de las personas que elaboraban adobe (comuneros) y adjuntó fotos con el fin de acreditar que el área en el cual se verificó la conducta infractora, se encontraba limpia e incluso con cierta vegetación.
59. De la afirmación anterior, se evidencia que Molinos Calcáreos, titular de la actividad industrial realizada en la Planta Shupluy, siempre tuvo el control sobre el acceso y actividades desarrolladas en sus instalaciones.
60. En ese sentido, se evidencia que ninguno de los medios probatorios presentados por el administrado acredita la existencia de un evento de caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero, que haya dado origen a la infracción materia de análisis por implementar un área de extracción de arcilla y elaboración de adobe.
61. Por el contrario, no resulta admisible la implementación de un área no contemplada en su instrumento de gestión ambiental, bajo la justificación de que las personas que realizaban dichas actividades no eran trabajadores de la empresa, lo cual implicaba incurrir en infracción administrativa. Siendo así, el administrado tuvo el dominio del hecho en la conducta infractora, es decir, pudo decidir si implementaba o no el área denominada en la Supervisión Especial 2017 como "Área de Elaboración de Adobe", por lo que la infracción tuvo su origen en un hecho propio de Molinos Calcáreos, no existiendo fractura del nexo causal, toda vez que la implementación del área no contemplada en DAA Planta Shupluy no fue un hecho extraordinario, imprevisible ni irresistible para el administrado. Por tanto, corresponde desestimar lo alegado por Molinos Calcáreos en este extremo.
62. De otro lado, Molinos Calcáreos cuestiona el fundamento de la Resolución Directoral II, referido a la consulta realizada a la DGAAMI de PRODUCE⁴⁶, señalando que, contrario a lo afirmado por DFAI, dicha consulta no "reafirma su condición de realizar actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobes", sino que la misma se formuló para informarse sobre la posibilidad de adicionar dichas actividades; no obstante, de lo informado por el administrado, ante la respuesta de la autoridad de tener que modificar su instrumento de gestión ambiental, ello nunca se llegó a implementar.
63. Al respecto, es importante resaltar que el análisis de determinación de responsabilidad efectuado por DFAI, está sustentado en diversos medios probatorios, tales como el Acta de Supervisión, el panel fotográfico y los planos de la unidad fiscalizable, siendo que la referencia a la consulta a PRODUCE, se menciona de manera complementaria y ello no constituye el fundamento de la declaración de responsabilidad. En tal sentido, el alegato de la recurrente carece de asidero. En adición a ello, la respuesta del PRODUCE es plenamente

⁴⁶ Al respecto, cabe precisar que el mediante el escrito de fecha del 20 de octubre de 2017 presentando a la DS, con Registro N° 076758, la recurrente informó que realizó una consulta a la Dirección de Asuntos ambientales del PRODUCE, sobre la actividad de elaboración de adobes, y que en función a ello comunicará al OEFA las acciones tomadas. (Folios 55 y 56 del documento contenido en disco compacto ubicado a folio 70).

congruente con los hechos y conducta infractora materia de la Supervisión Especial 2017

64. Conforme a lo anterior, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo y confirmar la determinación de responsabilidad de Molinos Calcáreos por desarrollar actividades de extracción de arcilla y elaboración de adobe no contempladas en su DAA Planta Shupluy.

Respecto del cálculo de la multa impuesta

65. De la revisión del recurso de apelación interpuesto por Molinos Calcáreos en contra de la Resolución Directoral apelada, cabe advertir que aquel no cuestionó el extremo referido al cálculo y monto de la sanción pecuniaria impuesta; por lo que, al haberse confirmado la responsabilidad administrativa del administrado y luego de verificar que la multa calculada por la conducta imputada ha sido impuesta respetando los principios y parámetros legalmente establecidos para su determinación tras la revisión de los mismos —conforme a las prerrogativas establecidas en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD⁴⁷—, corresponde confirmar dichos extremos de la resolución venida en grado.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 971-2019-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2019, que declaró fundado en parte el recurso de reconsideración interpuesto por **Molinos Calcáreos S.A.C.** contra la Resolución N° 485-2019-OEFA/DFAI del 15 de abril de 2019, la cual confirmó la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 971-2019-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2019, que confirmó la sanción de multa ascendente a siete con 08/100 (7.08) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, en atención a los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía

⁴⁷

RITFA

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y 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. (...)

administrativa.

TERCERO.- DISPONER que el monto de la multa impuesta, ascendente a siete con 08/100 (7.08) Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado por el administrado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente Resolución, sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

CUARTO.- Notificar la presente Resolución a **Molinos Calcáreos S.A.C.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



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



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
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

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

.....
MARY ROJAS GUESTA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 438-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 24 páginas.