"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

INFORME LEGAL N° 034-2023-MTC/16.VAVB

PARA : **PATRICIA DEL PILAR ARIAS PAREDES**
Directora General
Dirección General de Asuntos Ambientales

ASUNTO : Recurso administrativo contra la Resolución Directoral N°0951-2023-MTC/16, que desaprueba el **EIA-sd** del proyecto "Construcción de la Carretera Vecinal Luz del Oriente – Triángulo de la Esperanza – Nueva Unión, distrito de Chirimoto, provincia Rodríguez de Mendoza, departamento de Amazonas"

REFERENCIA : Carta N° 320-2023-MDCH (**HR N° E-363246-2023**)

FECHA : Lima, 4 de agosto de 2023

Me dirijo a usted, en atención al documento de la referencia, respecto del cual informo lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. El 02 de junio de 2023, mediante Resolución Directoral N °0951-2023-MTC/16, la Dirección General de Asuntos Ambientales (en adelante, **DGAAM**) desaprobó el **EIA-sd** del proyecto "Construcción de la Carretera Vecinal Luz del Oriente – Triángulo de la Esperanza – Nueva Unión, distrito de Chirimoto, provincia Rodríguez de Mendoza, departamento de Amazonas", cuya evaluación se sustentó en el Informe N°1434-2023-MTC/16.02, elaborado por la Dirección de Evaluación Ambiental (en adelante, **DEA**). Cabe señalar que la empresa de correspondencia que presta servicios al MTC, denominada APOYO Y SERVICIOS PROFESIONALES S.A.C., a la fecha del presente informe, no ha remitido a la DGAAM el cargo de notificación correspondiente; no obstante, dado que el administrado ha recurrido el acto administrativo mencionado, para la atención del presente recurso, se toma por subsanada dicha notificación.

1.2. El 17 de julio de 2023, mediante Carta N° 320-2023-MDCH, la Municipalidad Distrital de Chirimoto (en adelante, **el administrado**) interpuso el recurso de apelación contra el acto administrativo contenido en el documento citado en el numeral anterior, solicitando sea elevado al despacho superior jerárquico para su correspondiente evaluación.

II. MARCO NORMATIVO

➢ ÁMBITO COMPETENCIAL

2.1. El artículo IV del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), señala que, de acuerdo al principio de legalidad, las autoridades administrativas deben actuar dentro de las facultades atribuidas con respeto a la Constitución y la Ley.

2.2. Mediante Ley N° 29370, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (en adelante, **MTC**), se establece el ámbito de competencias, funciones y estructura orgánica básica del MTC, cuyas disposiciones se encuentran reglamentadas en el Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones, aprobadas por la Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01.

2.3. En esa línea, el artículo 134 del Texto Integrado Actualizado del Reglamento de Organización y Funciones del **MTC**, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 658-2021-MTC/01, estipula que la **DGAAM** es el órgano de línea con autoridad técnica normativo a nivel nacional que ejerce la autoridad ambiental en el sector transportes responsable de implementar acciones en el marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para promover el desarrollo sostenible de las actividades y proyectos de infraestructura y servicios de transportes, en concordancia con las políticas nacionales sectoriales y la Política Nacional del Ambiente. Asimismo, de acuerdo con el artículo 135 en concordancia con el artículo 140 de la referida norma, dicha entidad, por intermedio de la **DEA**, cuenta con la función de aprobar instrumentos de gestión ambiental aplicables al sector transportes, en el marco del Reglamento de Protección Ambiental para el Sector Transportes, aprobado mediante Decreto Supremo N°004-2017-MTC(en adelante, **RPAST**).

III. ANÁLISIS

3.1. DE LA NATURALEZA LEGAL DEL RECURSO INTERPUESTO

En el documento de la referencia, el administrado autocalificó su recurso administrativo como "apelación", solicitando la elevación del mismo al despacho de la autoridad superior jerárquica respecto a la **DGAAM**, solicitando además el uso de la palabra (en audiencia), antes que pueda resolverse con el pronunciamiento respectivo. Al respecto, se advierte que la forma en que ha sido presentado el recurso correspondería a una apelación, en el extremo en que se invoca la participación de la autoridad superior jerárquica para resolver el recurso; no obstante, a partir del contenido formulado en dicho documento, cabe advertir lo siguiente:

En el numeral 2.1 del recurso, el administrado asevera que el acto impugnado carecería de validez porque contraviene lo dispuesto en el **TUO de la LPAG**), sin embargo, en el escrito no se señala ninguna razón que sostenga o acompañe al menos esta aseveración.

En el numeral 2.2 del recurso, el administrado señala que el acto impugnado vulnera el **RPAST** porque el **MTC** se habría pronunciado sobre las opiniones solicitadas a otras entidades *"tomándose competencias de otras entidades"*, desaprobando el EIA-sd sin contar con las referidas opiniones. Al respecto, el administrado señala con mucha inexactitud un contexto aparente por el cual se le habría desaprobado su solicitud, principalmente, porque lo que motivó el acto administrativo correspondiente se debe a que no subsanó las treintaitrés (33) observaciones realizadas por la propia **DGAAM**, sin ser determinante el pronunciamiento de las entidades opinantes, aspecto que manifiestamente omite en su recurso impugnatorio.

En los numerales 2.3, 2.4 y 2.5, el administrado cita y argumenta el "artículo 40 del **TUO de la LPAG** sobre la legalidad del procedimiento" y reitera que la **DGAAM** habría "emitido un pronunciamiento transgrediendo la competencia y normativa (…)". No obstante, en ningún momento se ha cuestionado la competencia de la **DGAAM** para resolver respecto a la evaluación del estudio ambiental, asimismo estos procedimientos se encuentran previstos en la normativa ambiental sectorial y transectorial, como es el caso del **RPAST** y el Reglamento de la Ley del Sistema Nacionales de Evaluación del Impacto Ambiental, advirtiéndose nuevamente que el administrado invoca aspectos legales que no guardan relación con el punto controvertido que es objeto de su recurso

En los numerales que van del 2.6 al 2.17, el administrado solicita la nulidad del acto administrativo, señalando que la desaprobación efectuada sobre su solicitud es un acto que carece de validez, nuevamente porque la Resolución Directoral N °0951-2023-MTC/16 "contiene los siguientes vicios de nulidad", y nuevamente cita una serie de aspectos legales que no guardan relación con el punto controvertido que es objeto de su recurso. En este extremo, el administrado niega la facultad de la

autoridad para desaprobar un estudio ambiental, a pesar que el artículo 52 del **RPAST** establece de modo explícito el mecanismo de desaprobación de los estudios ambientales cuando las observaciones lo logran ser subsanadas por parte del administrado.

En el recurso administrativo, el administrado consigna una sección denominada "otros fundamentos de hecho", que también desarrollaremos con detalle a continuación:
En principio, señala que al inicio del procedimiento la **DGAAM** habría demorado días adicionales en solicitar las opiniones correspondientes; sin embargo, este aspecto no amerita mayor análisis dado que no guarda relación con el objeto de la pretensión del recurrente, ni está relacionado a algún presunto vicio que amerite la nulidad de un acto administrativo. Adicionalmente, el recurrente señala que la DGAAM habría vulnerado el artículo 49 del **RPAST** al tramitar por separado los informes de evaluación de la DEA y de los opinantes, lo que habría "generado una complicación en el administrado para el levantamiento de las observaciones", frente a lo cual no se identifica justificación razonable, dado que en cada requerimiento de subsanación de observaciones se ha cumplido con la debida notificación el otorgamiento de plazos razonables para formular su levantamiento.

Finalmente, el administrado ofrece un **medio probatorio:** "Resolución Directoral N° 906-2021-MTC/16.02.JFU, que adjunta el Informe Técnico Legal N° 135-2021-MTC/16.02.JFU.DFA.MCS.JGP", sobre el cual en el numeral 2.16 del recurso interpuesto, el administrado expone *"si bien no es un precedente vinculante, dicho procedimiento duró más de tres años sin haberse cerrado omitiendo el pronunciamiento de otras entidades"*. Sobre el particular, el administrado sostiene que el criterio empleado en dicha ocasión no ha sido el mismo al aplicado para concluir la desaprobación de su estudio ambiental.

Al respecto, los artículos 219 y 220 del TUO de la LPAG[1] disponen que el recurso de reconsideración deberá sustentarse en **nueva prueba**, a diferencia del recurso de apelación, el cual aplica cuando el recurso se sustenta en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho. En ese sentido, el administrado adjunta y ofrece este elemento de prueba (criterio aplicado en la Resolución Directoral N° 906-2021-MTC/16.02.JFU), lo cual constituye una nueva prueba que no habría sido valorada en el procedimiento cuestionado; por lo cual, corresponde encausar de oficio la solicitud de recurso de reconsideración para ser tramitado como una reconsideración, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 86 y del artículo 223 del TUO de la LPAG[2]. En ese sentido, corresponde que el recurso evaluado sea resuelto por la misma **DGAAM**.

---

[1] TUO de la Ley N°27444, Ley del Procedimiento Administrativo General

Artículo 219.- Recurso de reconsideración
El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

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.

[2] **Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos:** Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes: (…)
3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos. (…)

Artículo 223.- Error en la calificación
El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

3.2. DEL FUNDAMENTO DE LA DESAPROBACIÓN DEL EIA-sd

Si bien en el numeral anterior se ha hecho una referencia y un análisis sucinto de cada extremo incluido por el administrado dentro del recurso interpuesto, se debe tener en cuenta un hecho concreto y determinante que el recurrente ha omitido en su documento (más allá de la nueva prueba ofrecida y la injustificada argumentación legal empleada); este hecho consiste en que el motivo de la desaprobación del EIA-sd no tiene relación con las opiniones que no se llegaron a obtener de manera favorable por parte de las entidades opinantes antes que el procedimiento concluya, el motivo de la desaprobación es que el administrado no subsanó treintaitrés (33) de las cuarentaicinco (45) observaciones formuladas por la misma **DGAAM**; por ende, considerando que el artículo 52 del **RPAST**[3] establece de modo explícito el mecanismo de desaprobación de los estudios ambientales cuando las observaciones no logran ser subsanadas, es por ello que en dicho procedimiento se obtuvo el resultado desfavorable para el recurrente; no obstante, sobre este aspecto de fondo, el administrado no hace ninguna referencia dentro el recurso presentado.

Asimismo, en el recurso presentado y sustentado en el nuevo elemento de prueba correspondiente a otro procedimiento atendido en el año 2021[4] el administrado sugiere que no podría desaprobarse ninguna solicitud sometida a evaluación de la **DGAAM** y que los procedimientos deben extenderse hasta conseguir su aprobación, en todos los casos. Sobre el particular, el recurrente debe tener en cuenta que los estudios ambientales deben ser elaborados por una empresa consultora acreditada para tal efecto, y que en principio la calidad de los estudios ambientales deben ser exigidas desde el administrado a la empresa que contrata con dicho fin; asimismo, el hecho de generar múltiples observaciones evidencia que la calidad del estudio revisado por la autoridad es baja.

En todo caso, debe quedar claro que la calidad del estudio ambiental es un aspecto determinante para que la autoridad ambiental pueda otorgar la viabilidad ambiental del proyecto de inversión propuesto por el administrado, y que el control que se realiza durante la evaluación se expresa en virtud de observaciones que deben ser corregidas por el administrado, en su condición de titular del proyecto, con el apoyo especializado de la empresa consultora responsable de la elaboración del estudio ambiental, circunstancia que no se ha llevado a cabo en el caso expuesto. Sin perjuicio de ello, en el artículo 2° de la Resolución Directoral N°0951-2023-MTC/16, la **DGAAM** comunicó al administrado que éste conserva su derecho de volver a presentar una nueva solicitud de evaluación del EIA-sd, en un nuevo procedimiento administrativo; por lo cual debe entenderse que el estudio ambiental desaprobado debe ser mejorado o reelaborado antes de volver a ser sometido a la evaluación correspondiente de la autoridad competente.

Finalmente, sobre el pedido de audiencia solicitado por el recurrente, cabe señalar que no habiéndose presentado dentro del recurso algún cuestionamiento de fondo a las razones de la decisión de desaprobar el estudio ambiental, es decir, objeción a las treintaitrés (33) observaciones notificadas y no subsanadas que motivaron la Resolución Directoral N°0951-2023-MTC/16, no corresponde conceder dicha audiencia.

---

[3] **Artículo 52.- Requerimiento de información complementaria**
La Autoridad Ambiental Competente debe pronunciarse sobre el levantamiento total o no de las observaciones, dentro del plazo máximo de quince (15) días hábiles siguientes de recibidos los descargos, para el caso del EIA-sd, y de veinte (20) días hábiles para el caso del EIA-d.
Si la totalidad de observaciones no han sido levantadas, se reiterará por única vez el requerimiento de información o se sustentará el pedido de información complementaria relacionada a tales observaciones, a fin de ser absueltas. El plazo máximo a otorgarse para responder el nuevo requerimiento de información efectuado será de diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, para el caso del EIA-sd, y de quince (15) días hábiles para el caso del EIA-d, **bajo apercibimiento de desaprobar el estudio ambiental**.

[4] Resolución Directoral N° 906-2021-MTC/16.02.JFU, sobre la cual no corresponde a esta oficina revisar y pronunciarse por tratarse de un acto administrativo firme, conforme al artículo 222 del TUO de la LPAG

3.3. CONCLUSIÓN DEL PROCEDIMIENTO RECURSIVO

Con relación a la etimología de los términos FUNDADO e INFUNDADO, cabe mencionar que la Real Academia Española define el término Fundar de la siguiente manera "Apoyar algo con motivos y razones eficaces o con discursos. Fundar una sentencia, un dictamen"; *contrario sensu,* define la palabra infundado de la siguiente manera *"Que carece de fundamento real o racional"*[5]. Sobre el particular, en la doctrina, el profesor Ronnie Farfán Sousa señala "La decisión a través de la cual se resuelve el recurso administrativo interpuesto podrá declarar fundada la impugnación del administrado o desestimar la misma declarándola infundada. El recurso también podrá ser declarado fundado cuando la Administración estime solo una parte de lo solicitado por el administrado a través de la impugnación".

En esa medida, la Oficina General de Asesoría Jurídica del **MTC** ha establecido la posición legal institucional al concluir que, *de forma uniforme con los pronunciamientos del Poder Ejecutivo, los recursos administrativos interpuestos en las diferentes áreas del Ministerio de Transportes y Comunicaciones deberán ser declarados FUNDADOS en aquellos casos donde el administrado acredite que existen motivos o razones que acrediten los hechos y el derecho invocado; mientras que, en los casos en que dichos hechos y derecho no puedan ser acreditados, el recurso deberá ser declarado INFUNDADO. Cabe precisar que, los términos fundado e infundado implican siempre el pronunciamiento sobre el fondo del asunto controvertido, ya sea que se trate de recursos administrativos o se trate incluso de una queja.*[6]

En este orden de ideas, y considerando los motivos expuestos en los numerales 3.1 y 3.2 del presente informe, corresponde emitir la resolución directoral que declara infundado el recurso administrativo presentado, dado que el administrado no ha objetado los motivos reales por los cuales la **DGAAM** ha desaprobado el estudio ambiental del proyecto "Construcción de la Carretera Vecinal Luz del Oriente – Triángulo de la Esperanza – Nueva Unión, distrito de Chirimoto, provincia Rodríguez de Mendoza, departamento de Amazonas".

IV. CONCLUSIONES

4.1 El administrado presentó un recurso autocalificado como "apelación"; no obstante, al haber ofrecido una nueva prueba como elemento para revisar el criterio aplicado en la desaprobación de su estudio ambiental, el recurso ha sido reencauzado como "reconsideración", correspondiendo ser resuelto por la misma instancia administrativa que emitió el acto administrativo inicial, es decir, la **DGAAM**.

4.2 Los argumentos expuestos en el recurso presentado refieren que el estudio ambiental fue desaprobado por no obtenerse las opiniones favorables de las entidades opinantes dentro de su tramitación; no obstante, la Resolución Directoral N°0951-2023-MTC/16 que desaprueba dicho estudio se basa en las treintaitrés (33) observaciones formuladas y notificadas por la **DGAAM** y que no fueron subsanadas por el administrado, dicho acto administrativo se sustenta en el artículo 52 del **RPAST**, el cual ha previsto el mecanismo de desaprobación ante este supuesto.

[5] Asimismo, el Diccionario Jurídico del Poder Judicial del Perú define el término Infundado: que carece de fundamento legal, cuando no se han acreditado los hechos y el derecho que se invoca. Por lo general, se dice de la demanda que invoca un derecho sin sustentar la pretensión.

[6] Informe N°320-2023-MTC/08, de fecha 02 de marzo de 2023.

4.3 En el documento presentado, el recurrente expone una serie de argumentos incongruentes a la motivación del acto administrativo recurrido, además no se expresa ni objeta sobre las razones reales de la desaprobación de su estudio ambiental (33 observaciones de la **DGAAM** que no subsanó); por lo cual, al no acreditar las razones de hecho y derecho de su pretensión, corresponde que el recurso deba ser declarado infundado.

V. RECOMENDACIONES

5.1 Por consiguiente, se recomienda declarar infundado el recurso presentado por el administrado y comunicarle que mantiene a salvo su derecho de volver a presentar una solicitud de evaluación de su estudio ambiental.

5.2 Se recomienda remitir el presente informe al despacho de la **DGAAM**, para que emita el pronunciamiento respectivo, en atención a lo señalado en el artículo 227 del TUO de la LPAG[7].

Es todo en cuanto informo a usted.

Atentamente,

Abog. Víctor A. Varillas Borja
CAL N° 065397
DGAAM - MTC

[7] **Artículo 227.- Resolución**
227.1 La resolución del recurso estimará en todo o en parte o desestimará las pretensiones formuladas en el mismo o declarará su inadmisión.