



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

Tribunal de Solución de Controversias Ambientales

Resolución N° 003-2024-MINAM/TSCA

EXPEDIENTE N° : 2024052912

PETICIONANTE : Molitalia S.A.

ENTIDAD PÚBLICA : Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el Ministerio de la Producción

MATERIA : Resolución de conflicto de competencia ambiental

Sumilla: *Se resuelve declarar improcedente la solicitud de Resolución de conflicto de competencia ambiental entre entidades presentada por Molitalia S.A. contra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el Ministerio de la Producción, al verificarse que no existe un conflicto de competencia entre dos o más entidades públicas del ámbito nacional, que requiera determinar cuál de ellas debe actuar como autoridad competente en lo que respecta a la presunta modificación de su instrumento de gestión ambiental del sector industria.*

Lima, 16 de abril 2024

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 2 de octubre del 2023, mediante RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 0752-2023-OEFA/DFAI-SFAP, correspondiente al Expediente N° 0225-2022-OEFA/DFAI/PAS, en atención los resultados de la acción de supervisión regular *in situ* realizada en el año 2021 y según los hechos verificados y recogidos en el Acta de Supervisión del 10 de setiembre de 2021, así como lo señalado en el Informe Final de Supervisión N° 0058-2022-OEFA/DSAP-CIND del 28 de febrero de 2022 en el que la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas concluyó que el administrado habría incurrido en presuntas infracciones administrativas; la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra MOLITALIA S.A., imputándole a título de cargo el incumplimiento de las siguientes obligaciones:
 - i. El administrado incumplió lo establecido en la Actualización del PMA del PAMA, toda vez que superó los valores de comparación establecidos en el Decreto Supremo N° 085-2003-PCM, en el monitoreo del componente ruido ambiental en las estaciones RA-7, RA-8, RA-9, RA-10 de los horarios diurno y nocturno y RA-11 del horario nocturno correspondiente al periodo comprendido del 7 de noviembre de 2020 al 6 de mayo 2021.
 - ii. El administrado incumplió lo establecido en la Actualización del PMA del PAMA, toda vez que, superó los valores de comparación establecidos en el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, en el monitoreo del parámetro PM10 del componente calidad de aire en las estaciones CA-01 y CA-04, correspondiente al periodo comprendido del 7 de noviembre de 2020 al 6 de mayo de 2021.



- iii. El administrado realizó el monitoreo del parámetro PM-10 del componente calidad de aire en la estación CA-02: Barlovento, correspondiente al periodo comprendido del 7 de noviembre de 2020 al 6 de mayo de 2021, incumpliendo el Protocolo de Calidad de Aire y Gestión de Datos de DIGESA aprobado Resolución Directoral N° 1404/2005/DIGESA/SA.
2. En ese contexto, con documento S/N de fecha 11 de marzo del 2024¹ (en adelante, Escrito N° 1), MOLITALIA S.A presentó un escrito al Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del Ministerio del ambiente (en adelante, TSCA) solicitando que se atienda la solicitud de medida cautelar y, resuelva el conflicto de competencia entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante OEFA) y el Ministerio de la Producción (en adelante PRODUCE), a fin de dirimir la competencia para la Modificación de Compromisos Ambientales del Sector Industria Manufacturera en el marco del procedimiento administrativo sancionador con expediente N° 0225-2022-OEFA/DFAI/PAS, en lo respecta a lo establecido en el Plan de Seguimiento y Control contenido en el instrumento de gestión ambiental denominado “Actualización del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de la Planta Venezuela”, aprobado mediante Resolución Directoral N°0374-2019-PRODUCE/DVMYPEI/DGAAMI.
3. En atención al escrito recibido, con fecha 13 de marzo del 2024, mediante Oficio N°0002-2024-MINAM/TSCA, la presidenta del TSCA solicitó al OEFA: “(...) remitir los antecedentes e información relevante que permita al TSCA calificar adecuadamente la solicitud presentada y pronunciarnos sobre la pertinencia de su admisión a trámite”.
4. Asimismo, con fecha 14 de marzo del 2024, mediante Carta N° 00003-2024-MINAM/TSCA, la presidenta del TSCA, solicitó a Molitalia S.A., que con relación al presunto conflicto de competencia remita los antecedentes e información relevante que permita verificar al TSCA que OEFA se habría “(...) *extralimitado en su actuación ante la modificación realizada unilateralmente y sin competencia*” en el marco del procedimiento Administrativo Sancionador N° 0225-2022- OEFA/DFAI/PAS.”
5. Mediante CARTA N° GAF-AL-0093-2024 de fecha 2 de abril² (en adelante, Escrito N° 2), Molitalia S.A atiende la solicitud formulada por el TSCA y remite once (11) documentos que contienen la información a través de la cual se comprobaría el accionar ilegal del OEFA. A continuación, se listan los documentos remitidos:
- 1) Actualización Plan de Manejo Ambiental del PAMA
 - 2) Levantamiento de observaciones e información complementaria del Plan de Manejo Ambiental del PAMA
 - 3) Aprobación – Actualización Plan de Manejo Ambiental del PAMA 2019 - Resolución Directoral N° 374-2019-PRODUCE/DVMYPEI/DGAAMI e

¹ Registro N° 2024052912

² Registro N° 2024059171



Informe Técnico Legal N° 1384-2019-PRODUCE/DVMYPEI/DGAAMI - DEAM

- 4) Acta de Supervisión de OEFA del Expediente N° 0225-2022
 - 5) Informe Final de Supervisión del OEFA
 - 6) RSD N°0752-2023-OEFA-DFAI-SFAP
 - 7) Descargos Inicio de PAS Molitalia sede Venezuela. Argumentos de defensa nro.01
 - 8) IFI 0985-2023-OEFADFAI-SFAP del OEFA de fecha.
 - 9) Descargo IFI – Molitalia sede Venezuela. Argumentos de defensa nro.02
 - 10) Resolución 181-2024-OEFA-TFA-SE del OEFA.
 - 11) Audiencia Oral – Molitalia sede Venezuela.
6. Mediante Oficio N° 00196-2024-OEFA/PCD de fecha 09 de abril³, el OEFA respondió la solicitud del TSCA adjuntando el Informe N° 00027-2024-OEFA/DPEF emitido por la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental.
- ## II. COMPETENCIA
7. Respecto al establecimiento del TSCA, el Artículo 13 de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Ley N° 28245 (en adelante, Ley Marco SNGA), incorpora dentro de la estructura orgánica del entonces Consejo Nacional del Ambiente (en adelante, CONAM), un órgano jurisdiccional denominado TSCA.
8. La Tercera Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, Ley de Creación del MINAM), aprueba la fusión del CONAM en el MINAM, siendo este último el ente incorporante. En ese marco, se precisa que toda referencia hecha al CONAM o las competencia, funciones y atribuciones que éste venía ejerciendo, se entenderá como efectuada al MINAM.
9. El numeral 9.1. del Artículo 9 de la Ley de Creación del MINAM, establece que el TSCA⁴ forma parte de la estructura básica del MINAM.
10. Respecto a las funciones del TSCA para la resolución de conflictos de competencia ambiental entre entidades, el numeral 13.1 del Artículo 13 de la Ley del Creación del MINAM, dispone que el TSCA es el órgano encargado de resolver, entre otros, los conflictos de competencia en materia ambiental entre entidades.
11. El Artículo 4 del Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM, Reglamento interno del TSCA (en adelante, Reglamento Interno del TSCA), señala que el TSCA ejerce funciones en los siguientes tres procedimientos: (i) Resolver en última instancia

³ Registro N° 2024061314

⁴ **Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**

Artículo 9.- Estructura orgánica básica del Ministerio de Ambiente

9.1 El Ministerio del Ambiente tiene la siguiente estructura básica:

ALTA DIRECCIÓN

(...)

7. Tribunal de Solución de Controversias Ambientales



administrativa los recursos de apelación contra los actos administrativos emitidos por las instancias del MINAM; (ii) Resolver los conflictos de competencias ambientales entre entidades de ámbito nacional, regional y/o local, y (iii) Resolver conflictos en materia ambiental a través de la conciliación u otros mecanismos de solución de controversias extrajudiciales. Las disposiciones para el ejercicio de las funciones del TSCA en los citados procedimientos, se encuentran regulados en los Artículos 4, 39 y 41 del Reglamento Interno del TSCA y su modificación mediante Decreto Supremo N° 005-2012-MINAM.

12. Respecto a los conflictos de competencias ambientales entre entidades a ser resueltos por el TSCA, el Artículo 39 del Reglamento Interno del TSCA⁵ los establece de la siguiente manera:
 - a) Conflicto entre dos o más entidades, cuando en un caso particular éstas se atribuyan, positiva o negativamente, funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, con excepción de los conflictos cuya resolución sea competencia de otros órganos del Estado.
 - b) Conflicto en materia de certificación ambiental de proyectos de inversión pública, privada y de capital mixto y aprobación de otros instrumentos de gestión ambiental complementarios; previa opinión técnica y legal del órgano administrador del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, SEIA).
13. El Reglamento Interno del TSCA también precisa que el TSCA es competente solo si la función o atribución específica en conflicto no ha sido asignada por la Constitución o por sus respectivas Leyes Orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional. De igual manera, se indica que la resolución es de observancia obligatoria y agota la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 54 de la LGA.
14. El Artículo 40 del Reglamento Interno del TSCA⁶, en concordancia con lo establecido en el Artículo 54 de la LGA⁷, precisa los escenarios de conflictos de

⁵ **Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM**

Artículo 39.- Conflictos competenciales a ser resueltos

39.1 El Tribunal es competente para resolver los conflictos de competencia en materia ambiental entre dos o más entidades, cuando en un caso particular éstas se atribuyan, positiva o negativamente, funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, con excepción de los conflictos cuya resolución sea competencia de otros órganos del Estado.

39.2 El Tribunal es competente para resolver conflictos de competencia en materia de certificación ambiental de proyectos de inversión pública, privada y de capital mixto y de aprobación de otros instrumentos de gestión ambiental complementarios; previa opinión técnica y legal del órgano administrador del SEIA.

39.3 El Tribunal es competente sólo si la función o atribución específica en conflicto no ha sido asignada por la Constitución o por sus respectivas Leyes Orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.

39.4 La resolución del Tribunal es de observancia obligatoria y agota la vía administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley General del Ambiente, Ley N.º 28611.

⁶ **Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM**

Artículo 40.- Entidades en conflicto competencial ambiental



competencias que involucran a las entidades públicas cuya dirimencia le corresponde al TSCA:

- a) Los conflictos entre dos o más organismos de distintos sectores del Poder Ejecutivo con competencias ambientales;
 - b) Los conflictos entre una o más de una entidad del Poder Ejecutivo y uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales, siempre que no se trate de materias ambientales bajo competencia del Tribunal Constitucional; y
 - c) Los conflictos de competencias ambientales entre municipalidades distritales, provinciales o de centros poblados menores; entre ellas y los gobiernos regionales, o entre ellas y organismos del gobierno nacional, siempre que la función en conflicto no haya sido asignada por la Constitución o sus respectivas leyes orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.
15. El numeral 41.2 del Artículo 41 del Reglamento Interno del TSCA, establece que los administrados que son interesados directos en el procedimiento materia de conflicto de competencia también podrán solicitar ante el TSCA la resolución de éste, para lo cual se oficiará a las Entidades en conflicto a fin de que se sometan al procedimiento competencial existente.
16. En consecuencia, el TSCA es la institución competente para resolver un eventual conflicto de competencia entre dos entidades (OEFA y PRODUCE) en caso de advertirse que ambas estarían asumiendo el ejercicio de la función de modificar instrumentos de gestión ambiental en el sector industria conforme a los argumentos expuestos por el peticionante.

III. PETITORIO

En el marco de lo dispuesto por la Ley General del Ambiente:

40.1 Si son dos organismos de distintos sectores del Poder Ejecutivo con competencias ambientales, el Tribunal es competente sobre el conflicto de competencia.

40.2 Los órganos u organismos del Estado del nivel Regional y Nacional podrán someter sus conflictos de competencia al Tribunal, siempre que se verifique que no se trata de materias ambientales bajo el control del Tribunal Constitucional, por el rango de la norma que atribuye la función en conflicto.

40.3 Las municipalidades distritales, provinciales o de centros poblados menores, podrán someter al Tribunal las controversias que tengan entre ellas, entre ellas y los gobiernos regionales, o entre ellas y organismos del gobierno nacional, siempre que la función en conflicto no haya sido asignada por la Constitución o por sus respectivas leyes orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.

⁷ **Ley General del Ambiente, Ley N° 28611**

Artículo 54.- De los conflictos de competencia

54.1 Cuando en un caso particular, dos o más entidades públicas se atribuyan funciones ambientales de carácter normativo, fiscalizador o sancionador sobre una misma actividad, le corresponde a la Autoridad Ambiental Nacional, a través de su Tribunal de Solución de Controversias Ambientales, determinar cuál de ellas debe actuar como la autoridad competente. La resolución de la Autoridad Ambiental Nacional es de observancia obligatoria y agota la vía administrativa. Esta disposición es aplicable en caso de conflicto entre:

- a) Dos o más entidades del Poder Ejecutivo.
- b) Una o más de una entidad del Poder Ejecutivo y uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales.
- c) Uno o más gobiernos regionales o gobiernos locales.

54.2 La Autoridad Ambiental Nacional es competente siempre que la función o atribución específica en conflicto no haya sido asignada directamente por la Constitución o por sus respectivas Leyes Orgánicas, en cuyo caso la controversia la resuelve el Tribunal Constitucional.



17. De conformidad con el numeral 13.1 del artículo 13 del Decreto Legislativo N° 1013, Molitalia S.A. solicita al TSCA **resolver el conflicto de competencia en materia ambiental** existente entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el Ministerio de la Producción respecto a la materia de modificación del contenido de su Instrumento de Gestión Ambiental del sector industria.
18. Conforme a lo señalado por el Artículo N° 43 del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM, solicita además que el TSCA conceda una **Medida Cautelar Innovativa** con el fin de que se proceda a suspender toda actuación del OEFA, que se encuentre ejecutando o por ejecutar, respecto al procedimiento administrativo sancionador contenido en el Expediente N° 0225-2022-OEFA/DFAI/PAS y en la cual tengan como objeto el conflicto competencial que se cuestiona.
19. Asimismo, al amparo del numeral 3 del artículo 177 del TUO de la LPAG, como pretensión accesos, se solicita que **se conceda una Audiencia de Informe Oral** que permita a la administrada exponer y sustentar los fundamentos de su posición y complementar los mismos

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

20. La única cuestión controvertida a resolver en el presente caso es:
 - (i) Determinar si se ha configurado un conflicto de competencia en materia ambiental entre el OEFA y PRODUCE, que requiera determinar cuál de ellas debe actuar como autoridad competente en lo que respecta a la modificación del instrumento de gestión ambiental del sector industria.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VI.1 Respecto al presunto conflicto de competencia entre OEFA y PRODUCE

21. Conforme a lo señalado por Molitalia S.A., el conflicto de competencias entre el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) adscrita al MINAM y la Dirección General de Asuntos Ambientales de Industria (en adelante, DGAAMI) del Ministerio de Producción (en adelante, PRODUCE, se enmarca en lo señalado en el literal a) del Artículo 54 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, el cual hace referencia a conflictos de competencias que involucren entre dos o más entidades de distintos sectores del Poder Ejecutivo con competencias ambientales.
22. Según se precisa, el conflicto de competencia se configura al encontrarse OEFA atribuyéndose facultades y competencias que se encuentran asignadas al PRODUCE, ello en el marco del expediente N° 0225-2022-OEFA/DFAI/PAS, correspondiente al procedimiento administrativo sancionador iniciado por dicha entidad contra Molitalia S.A., a través de la Resolución Subdirectoral N° 0752-2023-OEFA/DFAI-SFAP.
23. Al respecto, en el Escrito N° 1 se precisa:

“8. (...) OEFA refiere que nos comprometidos a realizar el monitoreo de calidad de aire y ruido, de acuerdo a la norma de comparación establecida por el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM y Decreto Supremo N° 085-2003-PCM; sin embargo, como es natural y legal, debemos precisar que bajo ninguna forma asumimos la obligación de cumplir con los estándares



de calidad de ambos componentes: aire y ruido. De igual forma corresponde señalar que la DGAAMI de PRODUCE tampoco sostuvo como obligación dicho cumplimiento, como es lógico y coherente, de acuerdo a lo establecido en el sistema de normas.

(...)

10. (...) la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (en adelante, DSAP), así como la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFAI), ambos del OEFA, han considerado que tenemos el compromiso de cuidar los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, ECA) tanto de ruido y aire, siendo que, según dicho ente ambiental, nos comprometemos a esta exigencia de que todos dentro de una zona y/o comunidad deban comportarse de manera que no se excedan dichos ECAs.

(...)

11. A raíz de los hechos expuestos, la Autoridad Ambiental (OEFA) ha determinado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en nuestra contra por supuestamente haber incumplido con la obligación en nuestro IGA, toda vez que los valores obtenidos en los monitoreos de calidad de aire y ruido ambiental para los periodos del 07/11/2010 al 06/05/2021, superaron la **norma de comparación** (...).

12. Para el OEFA, la frase establecida como “norma de comparación” es de obligatorio de cumplimiento, considerando que para dicho ente los ECAs son obligatorios, generando por ello una **MODIFICACIÓN DEL IGA**, siendo que dicha facultad no es parte del OEFA, sino de la DGAAMI.

(...)

14. Por tanto, el OEFA ha realizado vía interpretación una **modificación del IGA**, atribuyendo una obligación a la cual nuestra empresa, en su calidad de administrada, no se encontraba comprometida (y no podría estarlo porque ello sería una abierta ilegalidad); y con ello, se ha puesto en ejercicio una de las funciones asignadas a la DGAAMI del PRODUCE, **quién es el competente para generar obligaciones y modificarlas**”

El resaltado y subrayado es del documento original.

24. Siguiendo con los argumentos expuestos, Molitalia S.A. destaca que el PRODUCE es la autoridad ambiental competente para promover y regular la gestión ambiental de la industria manufacturera y de comercio interno, conforme a lo establecido en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE.
25. De igual manera, de conformidad con el citado reglamento, es competente además para evaluar y aprobar los instrumentos de gestión ambiental, así como sus respectivas modificaciones. Destacando que, conforme al Reglamento de Organización y Funciones, aprobado mediante Decreto Supremo N° 002-2017-PRODUCE, la DGAMMI es el órgano de línea del PRODUCE con autoridad técnica a nivel nacional, responsable de promover la protección del medio ambiente, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en el desarrollo de las actividades industriales manufactureras y de comercio interno.



26. Asimismo, se precisa que para ello cuenta con la Dirección de Gestión Ambiental y la Dirección de Evaluación Ambiental, siendo esta última la entidad encargada de evaluar los estudios ambientales que son presentados por los administrados.
27. Respecto de las funciones y competencias de OEFA, se indica que es el ente encargado de fiscalizar todas aquellas obligaciones que ya se encuentran establecidas de manera previa en los instrumentos de gestión ambiental dado que el citado organismo forma parte del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.
28. En esa línea, en el Escrito N° 1, se indica respecto al ejercicio de la función fiscalizadora del OEFA, lo siguiente:

“25. (...) se colige que el OEFA tiene competencias vinculadas a la fiscalización de los compromisos establecidos por la DGAAMI en el sector industria manufacturera, siendo que el OEFA no puede variar dichas obligaciones, sino solo cumplir con su verificación.

26. (...) respecto a los compromisos asumidos en los Instrumentos de Gestión Ambiental, deberán ser evaluados por la autoridad competente, siendo el encargado en el presente caso la DGAAMI del PRODUCE y, de manera posterior, una vez aprobado el IGA, el OEFA podría verificar los compromisos, siendo su ámbito de competencias, la supervisión ambiental, mas no la modificación de dicho compromiso.
(...)

28. Por tanto, no existe compromiso ante la DGAAMI para cumplir con los ECAs de aire y ruido, por lo cual, la afirmación del OEFA es errónea. Ello es así porque legalmente, es inviable y totalmente fuera del marco regulatorio peruano, ya que la propia LGA prohíbe de modo expresa que se sancionen por ECAs, siendo que si el OEFA considera que PRODUCE nos obligó a cumplir con dichos ECAs estaría afirmando que el PRODUCE nos estaría obligando a un compromiso que se opone abiertamente a la legalidad.

29. Respecto al término “norma de comparación” consignado en el Anexo N° 3 - Plan de seguimiento y control, de donde el OEFA recoge la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento es imputado a Molitalia, se precisa lo siguiente:

“48. Como será puesto en evidencia la frase “norma de comparación” no puede ser entendido desde ningún punto de vista como una obligación ambiental o un compromiso ambiental. Para sustentar ello, es necesario remitirnos a la Guía para la elaboración de la Estrategia de Manejo Ambiental dentro del Marco del SEIA aprobada por Resolución Ministerial N° 267-2023-MINAM aplicable a los proyectos –incluidos del sector industria manufacturera- el cual, dispone los lineamientos para la formulación de las medidas de manejo ambiental:

*“Contiene lineamientos a tomar en cuenta para la formulación de las medidas de manejo ambiental que se aplicarán a fin de prevenir, minimizar, restaurar y/o compensar los posibles impactos ambientales identificados y caracterizados de los **proyectos de inversión sujetos al SEIA.**”*



(...)

51. En tal sentido, conforme a la Guía en el Ítem 4.4. referido al “Uso de un lenguaje preciso y presentación de información complementaria” la cual precisa que, para la redacción del contenido del compromiso ambiental, este debe hacerse mediante un **verbo en modo indicativo**, conforme al siguiente detalle:

“Debido a que la EMA⁹ contiene los compromisos ambientales, los cuales son de obligatorio cumplimiento por el titular del proyecto, la redacción de su contenido debe realizarse en modo indicativo^{10 11}, por ejemplo: “El manejo de residuos no peligrosos y peligrosos se realizará de acuerdo con la normativa (tal)...”, “Todos los efluentes serán tratados para que cumplan con los Límites máximos permisibles”.

El titular debe establecer compromisos específicos evitando usar términos condicionados, subjuntivos y frases como: “en lo posible”, “de ser posible”, “de forma controlada”, “en buen estado”, “en horarios normales”, “de forma precisa”, “de forma permanente”, “se recomienda”, “frecuentemente”, entre otros términos que podrían limitar posteriormente la implementación adecuada de las medidas de manejo ambiental por parte del titular y el ejercicio de la fiscalización ambiental.”

52. Como bien señala la Guía, la redacción del compromiso debe ser con verbo en modo indicativo, tales como “se realizará” o “serán tratados”. Por ello, la frase “norma de comparación” no es una obligación ambiental, porque por estructura gramatical no contiene un verbo. Para graficar ello, pasaremos a citar algunos ejemplos adicionales:

- La empresa debe tratar sus efluentes.
- El administrado debe brindar capacitaciones en materia ambiental.
- La empresa debe asumir la remediación.
- La compañía debe actualizar su instrumento ambiental.

53. En estos ejemplos, el verbo “deber” indica una obligación en cada caso, y están conjugados en modo indicativo para concordar con el sujeto de la oración y el tiempo verbal adecuado. En el caso de la frase “norma de comparación”, dista mucho de la obligación ambiental que se puede expresar como “la empresa debe asumir la responsabilidad por el exceso de ECAs”, sin embargo, esto no se encuentra contemplado en nuestro instrumento ambiental, y legalmente es inviable por la prohibición expresa de la LGA.

(...)

55. Por lo que, si bien el Anexo N°3 del “Plan de seguimiento y control” menciona “Norma de comparación”, esta frase no contiene un **verbo indicativo** porque se trata de un **sustantivo compuesto** que describe un concepto, en lugar de expresar una acción o estado. En el contexto lingüístico, un verbo indicativo implica una acción o un estado del sujeto, y en este caso, la frase en cuestión no contiene ninguna acción o estado verbal. Por lo tanto, se puede concluir con plena seguridad que no hay un verbo indicativo presente en la frase “norma de comparación”, y por ende



es errónea su interpretación como compromiso ambiental de norma determinada como comparación”.

30. Por otra parte, Molitalia S.A. hace referencia a la exigencia de acreditar el nexo de causalidad como requisito para establecer responsabilidad administrativa por incumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, ECA).
31. Al respecto, en atención a lo expresado por el PRODUCE, a través del Oficio N° 00002592-2023-PRODUCE/DGAAMI, en el cual se indica que: “(...) los ECA para Ruido resultan exigibles, en tanto que constituyen un objetivo de política ambiental y de referencia obligatoria en el diseño y aplicación de las políticas pública, así como de los instrumentos de gestión ambiental. En ese sentido, la transgresión de dichos ECAs resulta sancionable en tanto se demuestra que existe causalidad entre la actuación del sujeto obligado y la violación de los ECAs”, Molitalia S.A. precisa que:

*“69. A razón de este pronunciamiento, se ha dejado plasmado de manera clara, (...), que la exigibilidad de los ECAs se planteará siempre y cuando exista causalidad entre la actuación del administrado y la superación de los ECAs, lo que como se ha advertido del desarrollo del presente caso no ha sucedido; dado que se ha logrado advertir que los resultados de los estándares de calidad de ruido y aire no son consecuencia de la acción de nuestra empresa, sino que se ven involucrados diversos factores, por lo que, el OEFA **no puede realizar la modificación de un compromiso que ya se encontraba asumido en el IGA y mucho menos si es que el órgano competente no lo ha establecido al ser una obligación que deviene en ilegal.**”*

El resaltado y subrayado es del documento original.

32. Asimismo, con relación al nexo de causalidad, cabe destacar lo expuesto por Molitalia en su Escrito N° 2, a través del cual consigna lo señalado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 181-2024-OEFA/TFA-SE, en el marco de otro expediente sancionador seguido contra dicho administrado (N° 0645-2021-OEFSA/DFAI/PAS):

“Al respecto, el Tribunal de Fiscalización Ambiental, emitió el 12 de marzo del 2024 una postura en relación con el nexo causal, siendo esta que el OEFA necesita acreditar mediante un informe de causalidad que debido a las actividades de la empresa Molitalia S.A. (sede Venezuela), se están superando los Estándares de Calidad Ambiental de ruido y aire, en el cual el Tribunal de Fiscalización Ambiental establece tres conclusiones importantes:

- (1) En el ítem 54 de la página 19, el OEFA debe acreditar un nexo de causalidad mediante un informe de causalidad, que la superación de ECA se debe a consecuencia de actividades de una empresa.*
- (2) En el ítem 73 de la página 23, indica que el exceso de ECA de ruido reportados en los Informes de Ensayo, se debe a factores externo y no a las actividades de la sede Venezuela de Molitalia S.A. Por ese motivo revoca el argumento de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI), el cual indica que la superación de los ECA de ruido se debe a las actividades de Molitalia S.A.*



- (3) *En el ítem 74 de la página 23, en relación con el Informe N° 0246-2020-OEFA/DEAM-STEM realizado por la DEAM, no demuestra que Molitalia S.A. debido a sus actividades se esté generando la superación de ECA ruido, por ende, revoca el Informe N° 0246-2020-OEFA/DEAM-STEM, toda vez que no determina causalidad entre la sede Venezuela de Molitalia S.A. y la superación de ECA de ruido ambiental.*
33. Finalmente, en su Escrito N° 1, Molitalia S.A. expone sus conclusiones, entra las que cabe destacar:
- “a) El Produce es el ente competente de evaluar y aprobar los IGAs, así como la modificación de dichos instrumentos.*
- b) El OEFA es el encargado de fiscalizar todas aquellas obligaciones (...) establecidas en el IGA.*
- c) El compromiso asumido en el IGA se sustenta y limita a la realización de monitoreos respecto a los ECAs de Aire y Ruido; sin embargo, al momento de que OEFA ha distorsionado el instrumento, afirmando que nos encontramos obligados a cuidar los ECAs de Aire y Ruido (...).*
- (...)*
- e) La frase “norma de comparación” no es una obligación ambiental, debido a que no contiene un verbo mandatorio o de obligación, tal como lo señala la Guía del SEIA, ni un verbo rector como señala la Corte Suprema.*
- f) El OEFA se ha extralimitado en sus funciones ambientales; puesto que, ha realizado la modificación de un compromiso ambiental, estableciendo como obligación una acción no asumida en nuestro IGA, deviniendo esta acción en ilegal.*
- g) El OEFA al realizar la modificación del IGA, se apropia ilegalmente de la competencia y/o usurpa funciones atribuidas por Ley a la DGAAMI de PRODUCE”.*

VI.2 Respetto a la posición institucional del OEFA

34. En atención a lo solicitado por el TSCA, mediante Oficio N° 00196-2024-OEFA/PCD, se trasladó el Informe N° 00027-2024-OEFA/DPEF, emitido por la Dirección de Políticas y Estrategias en Fiscalización Ambiental, la Subdirección de Políticas y Mejora Regulatoria y la Dirección de Fiscalización y Aplicación Incentivos.
35. A través del citado documento precisa lo siguiente:
- “7. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM 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° 048-2015- OEFA/CD se estableció que el OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras previstas en la División 15 de la Rev. 3 de la CIU: “Elaboración de productos alimenticios y bebidas” y sus clases 1531: Elaboración de*



productos de molinería y 1544: Elaboración de macarrones, fideos, alcuzcuz y productos farináceos similares (equivalentes a la clases 1061 y 1074 de la Rev. 4 de la CIU, respectivamente) a partir del 14 de diciembre de 2015.

8. En este contexto y considerando lo establecido en el Artículo 17° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, y en el Régimen Común de Fiscalización Ambiental, el OEFA fiscaliza el cumplimiento de los compromisos contenidos en tales instrumentos. Es así que a través del ejercicio de las funciones que componen el macroproceso de la fiscalización ambiental se impulsa su cumplimiento, en los términos establecidos en el compromiso asumido por el titular de la actividad.

9. Así, la exigencia de cumplir con lo previsto en el IGA no implica una modificación del mismo, ya que tal efecto solo se consigue con la elaboración y presentación de la respectiva solicitud por parte del titular de la actividad, en conjunto con la consultora ambiental que contrate, lo cual es puesto en consideración y en evaluación de la autoridad competente para otorgar la certificación ambiental, en este caso, PRODUCE.”

36. Asimismo, el OEFA resalta como antecedente a considerar por el TSCA, la Resolución N° 181-2024-OEFA/TFA-SE, donde se pronuncia respecto a las competencias de las instancias administrativas sancionadoras en lo que respecta a la exigibilidad de los compromisos ambientales contenidos en los instrumentos de gestión ambiental y de manera particular, sobre la Resolución Directoral N° 0374-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI, que aprobó la “Actualización del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de la ‘Planta Venezuela’”, señalando que:

“60. Al respecto, resulta necesario abordar el cuestionamiento planteado por Molitalia respecto a la falta de compromiso que le exija el cumplimiento de los ECA-Ruido. De la revisión de la Actualización PAMA, se evidencia que la Autoridad Certificadora estableció la obligación del administrado de llevar a cabo el monitoreo de ruido ambiental, utilizando como norma de comparación el Decreto Supremo N° 085-2003-PCM, que aprueba el ECA Ruido.

61. Por lo tanto, al tratarse de un documento presentado por Molitalia y validado por la Autoridad Certificadora, resulta plenamente exigible para el administrado. De acuerdo con el marco normativo de la obligación incumplida, una vez aprobado el Instrumento de Gestión Ambiental, el administrado debe cumplirlo respetando los alcances aprobados; por lo que el OEFA tiene la responsabilidad de fiscalizar el cumplimiento de los compromisos ambientales a cargo del administrado, que en este caso implica asegurar que los monitoreos se realicen conforme a la norma de comparación establecida en los ECA Ruido.”

37. Finalmente, se precisa con respecto al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Molitalia, con expediente N° 0225-2022-PEFA/DFAI/PAS, que a la fecha el mismo se encuentra en evaluación de la Autoridad Decisora, a efectos que la misma emita su pronunciamiento final de primera instancia.



VI.3 Sobre la configuración del conflicto de competencias en materia ambiental por la presunta modificación del instrumento de gestión ambiental de Molitalia S.A., en el marco del procedimiento administrativo sancionador correspondiente al Expediente N° 0225-2022-OEFA/DFAI/PAS

38. Conforme a lo señalado por Molitalia, el OEFA ha realizado la modificación de su instrumento de gestión ambiental, al haberle imputado como presunta infracción administrativa la superación del ECA ruido y aire, cuando su obligación consiste únicamente en monitorear dichos parámetros. Según precisa, este hecho supone un conflicto de competencia en materia ambiental con PRODUCE, única entidad competente para modificar instrumentos de gestión ambiental del sector industria manufacturera.
39. Para evaluar lo afirmado por el peticionante, resulta pertinente detallar la actuación administrativa desarrollada por el OEFA, a fin de verificar si a partir del ejercicio de su potestad sancionadora, se ha realizado la modificación del instrumento de gestión ambiental de Molitalia.
40. En atención a lo señalado, de conformidad a lo establecido en el numeral 5.2. del Artículo 5 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, toda imputación de presuntas infracciones administrativas deberá contener, entre otros:
 - (i) Una descripción de los actos u omisiones que pudiera constituir infracción administrativa.
 - (ii) La calificación de las infracciones que tales actos u omisiones que pudiera constituir.
 - (iii) Las normas que tipifican los actos u omisiones como infracción administrativa, y
 - (iv) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer.
41. Atendiendo a lo señalado, en concordancia con lo señalado por el administrado, se verifica que a través de la Resolución Subdirectoral N° 0752-2023-OEFA/DFAI-SFAP, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante, SFAP) imputo a Molitalia S.A., entre otros, las siguientes presuntas infracciones administrativa:
 - I. **El administrado incumplió lo establecido en la Actualización del PMA del PAMA, toda vez que superó los valores de comparación establecidos en el Decreto Supremo N° 085-2003-PCM, en el monitoreo del componente ruido ambientes en las estaciones RA-7, RA-8, RA-9, RA-10 de los horarios diurno y nocturno y RA-11 del horario nocturno correspondiente al periodo comprendido del 7 de noviembre de 2020 al 6 de mayo 2021.**
42. La referida imputación se sustenta en que la Planta Venezuela de titularidad del administrado cuenta con una Actualización del PMA del PAMA aprobado mediante Resolución Directoral N° 0374-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 2 de mayo de 2019 y sustentado en el Informe Técnico Legal N° 1384-2019-PRODUCE /DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM.
43. Al respecto se precisa que en su Anexo N° 3, Molitalia S.A. asumió el compromiso de realizar con una frecuencia semestral el monitoreo, entre otros,



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Tribunal de Solución de
Controversias Ambientales

del componente ruido ambiental, teniendo como norma de comparación al Decreto Supremo N° 085-2003-PCM, que aprueba el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental de Ruido (en adelante, ECA Ruido), tal y como se aprecia a continuación:

Anexo N° 3							
Plan de seguimiento y control							
Componente de Monitoreo	Frecuencia	Norma de comparación	Parámetros	Estación	Ubicación	Coordenadas UTM (WGS84)	
						Este	Norte
Emissiones Atmosféricas	Semestral	IFC/BM Corporación de finanzas internacional del banco mundial. General Environmental Guidelines (30-04-2007)	Óxidos de Nitrógeno (NO _x)	Caldero 4 (nuevo)	Nuevo Caldero (Bosch)	0274427	8666183
Parámetros Meteorológicos	Semestral	—	Temperatura, Humedad Relativa, Dirección y Velocidad del Viento	EM-01	Estación ubicada en el techo de las oficinas administrativas.	0274336	8666141
Calidad de Aire	Semestral	D.S. N° 003-2017-MINAM, Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire	PM10, PM2.5	CA-01	Estación ubicada en el techo de las oficinas administrativas.	0274336	8666141
				CA-02	Estación colindante con la Av. Venezuela (aduanas), a 10 metros aprox. de altura, sobre torre de andamio	0274416	8666140
				CA-03	Estación ubicada sobre andamio a 10 metros aprox. de altura, al frente de oficinas de Gestión Humana	0274370	8666216
				CA-04	Estación ubicada dentro de la pampa de producción sobre andamio a 10 metros aprox. de altura, al lado de las oficinas de Desarrollo - Calidad	0274445	8666204
				RA-01	Frente al ingreso a la Puerta N° 6	0274235	8666084
				RA-02	Ingreso Principal - Puerta N° 4	0274345	8666111
				RA-03	Salida Vehicular - Aduanas Puerta N° 3	0274413	8666134
				RA-04	Paradero Mollitalia	0274468	8666145
				RA-05	Esquina Av. Venezuela con Jr. Leonardo Arrieta	0274531	8666157
				RA-06	Jr. Leonardo Arrieta 1648	0274527	8666195
Ruido Ambiental	Semestral	D.S. N° 085-2003-PCM, Aprueban el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido	Mínimo, máximo y Laeq dB(A) Horario diurno y nocturno para zona industrial	RA-07	Esquina Jr. Leonardo Arrieta con Ca. Víctor Criado y Tejada	0274528	8666235
				RA-08	Frente a la Ca. Víctor Criado y Tejada 2717 (Esquina Ca. Víctor Criado y Tejada con Jr. Augusto Gonzales Olachea)	0274476	8666248
				RA-09	Ca. Víctor Criado y Tejada 2741	0274412	8666250
				RA-10	Esquina. Ca. Víctor Criado y Tejada con Ca. Manuel Estrada	0274294	8666255
				RA-11	Esquina. Ca. Manuel Estrada con Ca. Ángel Fernández	0274280	8666208
		D.S. N° 085-2003-PCM, Aprueban el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido	Mínimo, máximo y Laeq dB(A) Horario diurno y nocturno para zona residencial	RA-12	Quiroz	0274205	8666205
				RA-13	En la azotea del domicilio Calle Víctor Criado y Tejada 2725	0274463	8666217
				RA-14	En la azotea del domicilio en Jr. Víctor Criado y Tejada 2731 Urb. Elio 4ta Etapa (*)	0274440	8666219
				RA-15	En las azotea del domicilio Ca. Víctor Criado y Tejada 2749 Urb. Elio 4ta etapa (*)	0274406	8666221
				RA-16	En la azotea del domicilio en Ca. Víctor Criado y Tejada 2749 Urb. Elio 4ta etapa (*)	0274405	8666221
				Las estaciones de monitoreo de ruido RA-12, RA-13, RA-14 y RA-16 al encontrarse en las azoteas de viviendas, solo serán monitoreadas en caso los vecinos permitan el ingreso del proveedor que realizará las mediciones, caso contrario no se realizará el monitoreo en estas estaciones dejando la debida constancia.			
				Nota: Los monitoreos ambientales se realizarán durante la vida útil de la planta industrial.			

44. Asimismo, precisa la SFAP que en el Anexo 4 del Informe Técnico Legal N° 1384-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI-DEAM, se establece que el administrado tiene la obligación de presentar los informes de monitoreo ambiental al séptimo mes y décimo tercer mes de notificada la resolución directoral que aprueba la presente Actualización del PMA del PAMA, tal como se puede apreciar a continuación:

Anexo N° 4	
Frecuencia para la presentación del reporte ambiental	
Etap	Fecha de presentación del reporte ambiental*
Operación	1° Reporte Ambiental (Informe de Implementación del Plan de Manejo Ambiental-PMA e Informe de Monitoreo Ambiental) al Séptimo mes de notificada la Resolución Directoral.
	2° Reporte Ambiental (Informe de Implementación del Plan de Manejo Ambiental-PMA e Informe de Monitoreo Ambiental) al Décimo tercer mes de notificada la Resolución Directoral.
(*) La presentación del Reporte Ambiental debe incluir los resultados de las acciones de monitoreo, seguimiento y control consignados en el Anexo N° 3 y la evidencia de la implementación de las obligaciones ambientales referidas a las medidas de prevención, mitigación o corrección de los impactos ambientales señaladas en el Anexo N° 2 del presente informe. El Reporte Ambiental deberá contener documentos de sustento de las acciones de implementación y podrán ser presentados de acuerdo al Formato sugerido de seguimiento indicado en el Anexo N° 5. Los reportes ambientales deberán ser presentados durante toda la vida útil de la planta industrial, además, se deberá continuar reportando la implementación de medidas de manejo permanentes y la realización de los monitoreos ambientales en la frecuencia establecida.	



45. En esa línea, se destaca que la Resolución Directoral N° 0374-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI del 2 de mayo de 2019 que aprobó la Actualización del PMA del PAMA de la Planta Venezuela fue notificada al administrado el 6 de mayo de 2019 conforme consta en el cargo de cédula de notificación personal N° 0560-2019-PRODUCE/DVMYPE-I/DGAAMI; y en este mismo documento se precisó que el acto notificado entraba en vigencia desde el día siguiente hábil de su notificación; es decir desde el 7 de mayo de 2019, Por lo que, el administrado asumió el compromiso de realizar el monitoreo del componente ruido ambiental, entre otros, con una frecuencia semestral, en los siguientes periodos: del 7 de noviembre hasta el 6 de mayo del año siguiente y del 7 de mayo al 6 de junio.
46. Asimismo, se precisa que conforme a lo consignado en el Acta de Supervisión (obligación 22 del numeral 2 hechos o funciones verificadas) y en el Informe de Supervisión (numeral 3.1 del acápite III), durante la Supervisión Regular 2021 se revisó del informe de monitoreo ambiental del periodo del 7 de noviembre del 2020 al 6 de mayo de 2021, presentado por el administrado mediante escrito con registro N° 2020-E01-053589 del 17 de junio de 2021, de lo que se advirtió que el monitoreo del componente ruido ambiental realizado el 29 de abril de 2021 y cuyo resultado obra en el informe de ensayo N° 152201-2021, superó los valores de comparación establecidos en el ECA Ruido – Zona Residencial en las estaciones RA-07, RA-08, RA-09, RA-10 correspondientes a los horarios diurno y nocturno y RA-11 correspondiente al horario nocturno, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Periodo	Informe de ensayo N° 152201-2021			
	Estación	Fecha de muestreo	Horario diurno	Horario nocturno
			Resultados (LAeqT – dB (A))	Resultados (LAeqT – dB (A))
7 de noviembre de 2020 hasta el 6 de mayo de 2021	RA-07	29/04/2021	61.6	56.1
	RA-08	29/04/2021	61.6	55.9
	RA-09	29/04/2021	62.3	54.8
	RA-10	29/04/2021	60.9	53.5
	RA-11	29/04/2021	58.9	54.8
Norma de comparación: D.S. 085-2003-PCM que aprueba el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad- -ZONA RESIDENCIAL			60	50

Elaboración: Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas.

47. En ese sentido, según concluye la SPAF, de la evaluación del informe de ensayo N° 152201-2021, el administrado incumplió lo establecido en la Actualización del PMA del PAMA, toda vez que el resultado del monitoreo del componente ruido ambiental, correspondiente el periodo del 7 de noviembre de 2020 al 6 de mayo de 2021, superó los valores establecidos en el ECA ruido – Zona residencial en las estaciones en las estaciones RA-07, RA-08, RA-09, RA-10 correspondientes a los horarios diurno y nocturno y RA-11 correspondiente al horario nocturno.
48. Al respecto, se precisan como normas sustantivas presuntamente incumplidas, aquellas que se encuentran relacionadas con los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental, tales como el Artículo 24 de la Ley General del Ambiente, referido a la sujeción de actividades al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA y el Artículo 29 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental referido a las medidas, compromisos y obligaciones de los titulares de proyectos, ambas en concordancia con el Artículo 15 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, referido a las acciones de seguimiento y control, y el Artículo



13 del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, referido a las obligaciones de los titulares de dicho sector.

49. Por su parte, la norma tipificadora y la sanción aplicable se aprecia en el siguiente cuadro:

Norma tipificadora y sanción aplicable

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, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.

Artículo 5.- Infracción administrativa relacionada al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental

Constituye infracción administrativa calificada como muy grave el incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias."

Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD

Infracción		Base Legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción no Monetaria	Sanción Monetaria
3	Desarrollar proyectos o 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

- II. El administrado incumplió lo establecido en la Actualización del PMA del PAMA, toda vez que, superó los valores de comparación establecidos en el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, en el monitoreo del parámetro PM10 del componente calidad de aire en las estaciones CA-01 y CA-04, correspondiente al periodo comprendido del 7 de noviembre de 2020 al 6 de mayo de 2021.**

50. Al respecto se precisa que en su Anexo N° 3, Molitalia S.A. asumió el compromiso de realizar con una frecuencia semestral el monitoreo, entre otros, del componente calidad de aire considerando como norma de comparación al Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM, que aprueban los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, ECA para aire), tal y como se aprecia a continuación:



Anexo N° 3							
Plan de seguimiento y control							
Componente de Monitoreo	Frecuencia	Norma de comparación	Parámetros	Estación	Ubicación	Coordenadas UTM (WGS84)	
						Este	Norte
Emisiones Atmosféricas	Semestral	IFC/BM Corporación de finanzas internacional del banco mundial. General Environmental Guidelines (30-04-2007)	Óxidos de Nitrógeno (NO _x).	Caldero 4 (nuevo)	Nuevo Caldero (Bosch)	0274427	8666183
Parámetros Meteorológicos	Semestral	—	Temperatura, Humedad Relativa, Dirección y Velocidad del Viento	EM-01	Estación ubicada en el techo de las oficinas administrativas.	0274336	8666141
Calidad de Aire	Semestral	D.S. N° 003-2017-MINAM, Aprueban Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire	PM10, PM2.5	CA-01	Estación ubicada en el techo de las oficinas administrativas.	0274336	8666141
				CA-02	Estación colindante con la Av. Venezuela (aduanas), a 10 metros aprox. de altura, sobre torre de andamio	0274415	8666140
				CA-03	Estación ubicada sobre andamio a 10 metros aprox. de altura, al frente de oficinas de Gestión Humana	0274370	8666216
				CA-04	Estación ubicada dentro de la pampa de producción sobre andamio a 10 metros aprox. de altura, al lado de las oficinas de Desarrollo - Calidad	0274445	8666204
Ruido Ambiental	Semestral	D.S. N° 085-2003-PCM, Aprueban el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido	Mínimo, máximo y Laeqt dB(A) Horario diurno y nocturno para zona industrial	RA-01	Frente al ingreso a la Puerta N°6	0274235	8666084
				RA-02	Ingreso Principal - Puerta N°4	0274545	8666111
				RA-03	Salida Vehicular - Aduanas Puerta N°3	0274413	8666134
				RA-04	Paradero Molitalia	0274468	8666145
				RA-05	Esquina Av. Venezuela con Jr. Leonardo Arrieta	0274531	8666157
				RA-06	Jr. Leonardo Arrieta 1648	0274527	8666195
		D.S. N° 085-2003-PCM, Aprueban el Reglamento de Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Ruido	Mínimo, máximo y Laeqt dB(A) Horario diurno y nocturno para zona residencial	RA-07	Esquina Jr. Leonardo Arrieta con Ca. Víctor Criado y Tejada	0274528	8666235
				RA-08	Frente a la Ca. Víctor Criado y Tejada 2717 (Esquina Ca. Víctor Criado y Tejada con Jr. Augusto Gonzales Olachea)	0274476	8666248
				RA-09	Ca. Víctor Criado y Tejada 2741	0274412	8666250
				RA-10	Esquina. Ca. Víctor Criado y Tejada con Ca. Manuel Estrada	0274294	8666255
				RA-11	Esquina. Ca. Manuel Estrada con Ca. Ángel Fernández	0274280	8666208

51. Al respecto, de acuerdo a lo consignado en el Acta de Supervisión (obligación 22 del numeral 2 hechos o funciones verificadas) y en el Informe de Supervisión (numeral 3.1 del acápite III), durante la Supervisión Regular 2021, se revisó el informe de monitoreo ambiental del periodo del 7 de noviembre del 2020 al 6 de mayo de 2021, presentado por el administrado mediante escrito con registro N° 2020- E01-053589 del 17 de junio de 2021, a partir del cual se advierte que el monitoreo del parámetro PM-10 del componente calidad de aire, realizado los días 28 y 29 de abril de 2021 en la estación CA-01 y los días 27 y 28 de abril en la estación CA-04, y cuyo resultado obra en el informe de ensayo N° 152176-2021, superó los valores de comparación establecidos en el ECA para – aire , tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Periodo	Estación	Fecha de muestreo	Hora	Resultados PM-10 (ug/m ³)
7 de noviembre de 2020 hasta el 6 de mayo de 2021	CA-01 (Barlovento)	28 y 29/04/2021	16:00	119.04
	CA-03	27 y 28/04/2021	15:00	69.42
	CA-04 (Sotavento)	27 y 28/04/2021	14:00	164.55
Norma de comparación: D.S. 003-2017-MINAM que aprueba los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Aire				100

Fuente: Informe de Ensayo N° 152176-2021, realizado por el laboratorio Servicios Analíticos Generales S.A.C.

52. Según precisa el OEFA, de la evaluación del informe de ensayo N° 152176-2021 se concluyó que el administrado incumplió lo establecido en la Actualización del PMA del PAMA, toda vez que el resultado del monitoreo del parámetro PM10 del componente calidad de aire, correspondiente el periodo del 7 de noviembre de 2020 al 6 de mayo de 2021, superó los valores establecidos en el ECA para aire de 100 µg/m³. en las estaciones de monitoreo CA-01 y CA-04, con valores 119.04 y 164.55 µg/m³ respectivamente.
53. Asimismo, de manera similar a la imputación anterior, se precisan como normas sustantivas presuntamente incumplidas, aquellas que se encuentran



relacionadas con los compromisos contenidos en los instrumentos de gestión ambiental, tales como el Artículo 24 de la Ley General del Ambiente, referido a la sujeción de actividades al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA y el Artículo 29 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental referido a las medidas, compromisos y obligaciones de los titulares de proyectos, ambas en concordancia con el Artículo 15 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, referido a las acciones de seguimiento y control, y el Artículo 13 del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, referido a las obligaciones de los titulares de dicho sector.

54. Por su parte, respecto a la norma tipificadora y la sanción aplicable, se consigna el siguiente cuadro:

Norma tipificadora y sanción aplicable					
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, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.					
Artículo 5.- Infracción administrativa relacionada al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental					
Constituye infracción administrativa calificada como muy grave el incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias."					
Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD					
Infracción		Base Legal Referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción no Monetaria	Sanción Monetaria
3	Desarrollar proyectos o 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

55. Conforme se advierte de la lectura de las imputaciones formuladas por la SFAP del OEFA, estas se sustentan en el presunto incumplimiento de obligaciones contenidas en el instrumento de gestión ambiental de Molitalia S.A., específicamente al superarse los valores de comparación del ECA ruido y aire, contemplados en la "Actualización del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de la 'Planta Venezuela", aprobado mediante Resolución Directoral N°0374-2019-PRODUCE/DVMYPEI/DGAAMI.
56. Para describir la obligación legal incumplida, el OEFA hace referencia al Artículo 29 del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RSEIA), que indica que todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la certificación ambiental (es decir, el IGA), y que, 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.

57. Asimismo, señala que en concordancia con el literal b) del Artículo 13 del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (en adelante, RGAIM), el cual precisa como obligación de todo titular, cumplir con 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.
58. Por lo tanto, de la revisión de la imputación, se verifica que, para el OEFA, la obligación contenida en el instrumento de gestión ambiental de Molitalia S.A. consiste en el compromiso de no superar los parámetros de comparación establecidos para el ECA ruido y aire, y en caso se vean superados, ello constituiría una presunta infracción administrativa ambiental.
59. Sin embargo, para Molitalia, la lectura que el OEFA da al contenido del instrumento de gestión ambiental es incorrecta, destacando en su escrito lo siguiente:
- “8. (...) OEFA refiere que nos comprometidos a realizar el monitoreo de calidad de aire y ruido, de acuerdo a la norma de comparación establecida por el Decreto Supremo N° 003-2017-MINAM y Decreto Supremo N° 085-2003-PCM; **sin embargo, como es natural y legal, debemos precisar que bajo ninguna forma asumimos la obligación de cumplir con los estándares de calidad** de ambos componentes: aire y ruido.*
60. Como se puede advertir de lo enunciado, para Molitalia, de su instrumento de gestión ambiental se desprende como obligación ambiental fiscalizable, el deber de monitorear los ECA, la cual difiere del compromiso denominado como “cumplir los ECA”; es decir, la obligación de no superar los parámetros establecidos por mandato legal; siendo esta última posición, la asumida como compromiso ambiental por el OEFA.
61. Asimismo, en otra sección del Escrito N° 1, precisa:
- “11. A raíz de los hechos expuestos, la Autoridad Ambiental (OEFA) ha determinado el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en nuestra contra por supuestamente haber incumplido con la obligación en nuestro IGA, toda vez que los valores obtenidos en los monitoreos de calidad de aire y ruido ambiental para los periodos del 07/11/2010 al 06/05/2021, superaron la **norma de comparación** (...).*
- 12. Para el OEFA, la frase establecida como “norma de comparación” es de obligatorio de cumplimiento, considerando que para dicho ente los ECAs son obligatorios, generando por ello una **MODIFICACIÓN DEL IGA**, siendo que dicha facultad no es parte del OEFA, sino de la DGAAMI.*
62. Como se puede advertir, existe por parte de Molitalia S.A., un cuestionamiento respecto a la lectura que ha dado la SFAP del OEFA a su instrumento de gestión ambiental, considerando que se está desnaturalizando el sentido el mismo, al considerarse como obligación ambiental fiscalizable, el “no superar los ECA ruido y aire”.



63. Por lo tanto, Molitalia S.A. sostiene que esta “lectura incorrecta” de la obligación ambiental constituye una modificación de su estudio ambiental, en tanto que, al interpretar el término “norma de comparación” como un mandato obligatorio, ello conlleva a que se haga exigible para Molitalia S.A., el cumplimiento de los ECA, es decir, que se les pueda sancionar en caso se advierta su superación.
64. En esa medida, de los hechos y argumentos expuestos, se advierte que existe entre OEFA y Molitalia S.A., una interpretación diferente respecto al alcance de la obligación ambiental contenida en su instrumento de gestión ambiental, en específico en lo que respecta a lo establecido en el “Plan de seguimiento y control”.
65. Habiendo deja en claro el punto en discordia, corresponde evaluar si dicha actuación por parte de OEFA comprende la modificación del instrumento de gestión ambiental de la peticionante.
66. Al respecto, el propio Molitalia S.A. destaca este hecho en su escrito cuando señala que: “14. Por tanto, el OEFA ha realizado vía interpretación una modificación del IGA, atribuyendo una obligación a la cual nuestra empresa, en su calidad de administrada, no se encontraba comprometida (y no podría estarlo porque ello sería una abierta ilegalidad)”.
67. Dicho esto, resulta pertinente destacar la definición legal o alcance normativo de la modificación de un instrumento de gestión ambiental en el sector industria. En esa línea, conforme a lo establecido en el RGAIM, encontramos que la modificación de un instrumento de gestión ambiental se encuentra regulada bajo los siguientes supuestos legales:
- (i) **Artículo 44°. - Modificación o reclasificación.**
El titular de un proyecto de inversión que cuente con (...) 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 modificación del estudio ambiental aprobado.
- (ii) **Artículo 48°. - Modificación del proyecto en ejecución o actividad en curso.**
48.1 Cuando el titular de un proyecto de inversión en ejecución o de una actividad en curso, que cuenta con instrumento de gestión ambiental aprobado, decide modificar componentes auxiliares o hacer ampliaciones que tienen impacto ambiental no significativo o se pretendan hacer mejoras tecnológicas en las operaciones, no se requerirá un procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental. El Titular está obligado a hacer un Informe Técnico Sustentatorio justificando estar en dichos supuestos ante la autoridad competente antes de su implementación. La autoridad emitirá su conformidad en el plazo máximo de quince (15) días hábiles.
48.2 En caso la actividad propuesta modifique la magnitud o duración de los impactos ambientales del proyecto o de las medidas de mitigación



o recuperación aprobadas, el titular debe iniciar el procedimiento de modificación del instrumento de gestión ambiental aprobado cumpliendo con el artículo 46 del presente Reglamento; o seguir el procedimiento previsto en el artículo 33 del presente Reglamento.

68. Conforme al marco legal señalado, para el caso de Molitalia S.A., al tratarse de un proyecto en ejecución, resulta aplicable los procedimientos de modificación contenidos en el Artículo 48 del RGAIM; es decir, los **Informes Técnicos Sustentatorios** (48.1) o la **Modificación del Instrumento de Gestión Ambiental** (48.2).
69. Asimismo, se verifica que la actuación del OEFA, en el marco del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Molitalia, no se enmarca en ninguna de estas vías legales para modificar instrumentos de gestión ambiental.
70. No obstante, lo señalado, en atención a lo expuesto por el peticionante, corresponde dilucidar si la interpretación o lectura que OEFA ha realizado del contenido del Anexo N° 3 “Plan de seguimiento y control” constituye *de facto* una modificación encubierta de dicho instrumento de gestión ambiental.
71. Al respecto, a criterio de este colegiado, las diferencias interpretativas que surgen, entre la Autoridad Instructora y su administrado, respecto a los elementos que componen la imputación, como es el presente caso, la naturaleza o alcance de la obligación ambiental fiscalizable; constituye una manifestación del libre ejercicio del derecho de contradicción que ejerce Molitalia S.A. para cuestionar lo señalado por el OEFA en la imputación de cargos.
72. De hecho, los elementos de convicción presentados por Molitalia S.A., a través de los cuales se buscaría aparentemente justificar un presunto conflicto de competencias entre OEFA y PRODUCE, lo que exponen son argumentos de fondo respecto a la naturaleza y alcance de la obligación ambiental fiscalizable; por ejemplo, un cuestionamiento central se encuentra referido a que el OEFA no realizado una adecuada lectura del IGA, señalándose que los compromisos, si bien se encuentran redactados mediante un verbo en modo indicativo, que el término “Norma de comparación” no contiene.
73. Esta situación resulta más explícita cuando se hace referencia a lo expuesto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 181-2024-OEFA/TFA-SE, a través de la cual se destaca la obligación de acreditar el nexo de causalidad para imponer una sanción por el incumplimiento del ECA.
74. En esa medida, los elementos planteados por Molitalia S.A., lejos de sustentar bajo que supuesto o hecho específico ejecutar la modificación de su IGA, lo que busca es desacreditar los elementos de convicción con los que contaría OEFA para sancionarla. Como se puede advertir, estos planteamientos resultan ajenos al mandato de este Colegiado en cuanto a la resolución de conflictos de competencia en materia ambiental.
75. En ese sentido, se verifica que una diferente interpretación respecto a la fuente de la obligación ambiental, que en el presente caso corresponde a la naturaleza jurídica o el alcance del término “Norma de comparación”, donde se advierten una amplia diferencia entre las posiciones planteadas por el OEFA y Molitalia S.A., no pueden ser catalogadas como una situación válida para sostener que nos encontramos ante un conflicto de competencias en materia ambiental; más aún



cuando, la figura de la “interpretación jurídica” que destaca el peticionante respecto a la actuación de OEFA, no guarda concordancia alguna con la facultad o acción administrativa de modificar un instrumento de gestión ambiental.

76. Atendiendo a lo señalado, se advierte que el OEFA en ejercicio de su potestad sancionadora en el marco de su procedimiento administrativo sancionador a realizado una interpretación del contenido del instrumento de gestión ambiental, a partir del cual ha concluido que el Molitalia S.A., se encuentra en la obligación no solamente a monitorear, sino además a cumplir, entiéndase, no superar, los ECA de ruido y aire.
77. Asimismo, no se encuentra dentro del mandato de este colegiado pronunciarse sobre la imputación de cargos por parte del OEFA en el marco de su potestad sancionadora. Más aún cuando, el examen que se realice respecto a legalidad de la misma, así como los elementos de convicción que sustente una eventual sanción deben evaluarse y/o rebatirse en el marco del correspondiente procedimiento administrativo sancionador. En ese ámbito, la imputación deberá ser evaluada, ratificada o archivada por la Autoridad Decisora, o en segunda instancia, por el Tribunal de Fiscalización Ambiental y de no encontrarse el administrado conforme, ante la justicia contencioso administrativa.
78. En esa línea, corresponde señalar que el OEFA no cuenta con la facultad para modificar los instrumentos de gestión ambiental; asimismo, que la modificación de estos solo se podrá efectuar de conformidad a las disposiciones establecidas en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, su Reglamento y las disposiciones ambientales sectoriales que se emitan para tal efecto.
79. En esa medida, no se ha acreditado que la lectura o interpretación del contenido del instrumento de gestión ambiental realizado por el OEFA haya supuesto *de facto* la modificación del estudio ambiental de Molitalia S.A.
80. Por lo tanto, el presente caso, no constituye un conflicto de competencias en materia ambiental.

VI.4 Respecto a la solicitud de Medida Cautelar Innovativa

81. Como fundamento de esta pretensión de medida cautelar, la administrada parte de lo señalado en el Artículo 43 del Reglamento Interno del TSCA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM, en concordancia con lo señalado en el Artículo 39 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27584, Ley que Regula el Proceso Contencioso Administrativo, Decreto Supremo N° 011-2019-JUS, (en adelante, el TUO de la LPCA), artículo bajo el cual en los casos contenciosos en materia administrativa son procedentes las medidas cautelares innovativas.
82. Asimismo, se precisa que, si bien el TUO de la LPAG no desarrolla los requisitos de procedencia de las medidas cautelares, Molitalia S.A. sostiene que corresponde recurrir a lo establecido en el Artículo N° 38 del TUO de la LPCA, el cual establece que para conceder una medida cautelar resulta necesario que concurran los siguientes requisitos: (i) la verosimilitud del derecho invocado; (ii) el peligro en la demora; y, (iii) la adecuación de la medida solicitada.



83. No obstante, lo señalado, atendiendo a los fundamentos en los párrafos precedentes de la presente Resolución, se advierte que carece de objeto emitir pronunciamiento respecto al pedido de dictado de Medida Cautelar.

De conformidad con lo dispuesto en Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 28611, el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2021-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; y el Decreto Supremo N° 015-2011-MINAM, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Solución de Controversias Ambientales del MINAM.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud de Resolución de conflicto de competencia ambiental entre entidades presentada por Molitalia S.A. contra el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y el Ministerio de la Producción, al verificarse que no existe un conflicto de competencia entre dos o más entidades públicas del ámbito nacional, que requiera determinar cuál de las dos entidades públicas es la autoridad competente respecto a la modificación de los instrumentos de gestión ambiental en el sector industria.

SEGUNDO. – Declarar **QUE CARECE DE OBJETO PRONUNCIARSE** sobre la solicitud de medida cautelar.

TERCERO. - **NOTIFICAR** la presente resolución a Molitalia S.A.

CUARTO. – **NOTIFICAR** la presente resolución al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y al Ministerio de la Producción.

Regístrese y comuníquese

Vocales Firmantes

María del Carmen Abregú Báez – Presidenta

Adriana Rocío Aurazo Castañeda – Vocal Titular

Humberto Manuel Balbuena Pérez – Vocal Titular

Erick Leddy García Cerrón – Vocal Titular

Alfredo Hernán Portilla Claudio – Vocal Titular