



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

RESOLUCIÓN N° 429-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2471-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : AGRO INDUSTRIAL PARAMONGA S.A.A.
SECTOR : INDUSTRIA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2114-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI del 12 de setiembre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Agro Industrial Paramonga S.A.A, al haberse vulnerado el debido procedimiento; debiéndose RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

Lima, 5 de diciembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Agro Industrial Paramonga S.A.A.¹ (en adelante, **Agro Industrial Paramonga**) es titular de la unidad fiscalizable Planta Paramonga ubicada en Av. Ferrocarril N° 212, distrito de Paramonga y provincia de Barranca, departamento de Lima (en adelante, **Planta Paramonga**).
2. Del 19 al 21 de octubre 2016 (**Supervisión Especial 2016**), y 26 de abril 2017 (**Supervisión Especial No Presencial 2017**), la Dirección de Supervisión (DS) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó acciones de supervisión en la Planta Paramonga, durante las cuales se detectó presuntos incumplimientos a las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Agro Industrial Paramonga.
3. Los hechos verificados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión de fecha 19 al 21 de octubre de 2016 (**Acta de Supervisión**)² y en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 1172-2016-OEFA/DS-IND del 19 de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20135948641.

² Página 65 a la 69 del disco compacto ubicado a folio 20 del Expediente.

diciembre de 2016 (Informe Preliminar).³ A través del Informe de Supervisión N° 264-2017-OEFA/DS-IND⁴, de fecha 31 de marzo del 2017 y el Informe de Supervisión N° 426-2017-OEFA/DS-IND⁵, de fecha 12 de junio de 2017 (en adelante, **Informes de Supervisión**), la DS analizó los hallazgos detectados durante las Supervisiones, concluyendo que el administrado habría incurrido en una supuesta infracción a la normativa ambiental.

4. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**)⁶ emitió la Resolución Subdirectoral N° 2060-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 13 de diciembre de 2017⁷, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Agro Industrial Paramonga.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁸, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 195-2018-OEFA/DFAI/SFAP el 26 de abril de 2018⁹ (**Informe Final de Instrucción**), recomendando a la Autoridad Decisora declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Agro Industrial Paramonga.
6. Posteriormente, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI del 12 de setiembre de 2018¹⁰, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Agro Industrial Paramonga¹¹, de acuerdo al siguiente detalle:

³ Página 134 a la 142 del disco compacto que obra a folio 20 del Expediente.

⁴ Folios 2 al 12 del Expediente.

⁵ Folios 27 al 34 del Expediente.

⁶ Cabe indicar que a la fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral el órgano encargado para imputar cargos se denominaba Subdirección de Instrucción e Investigación, quien hacía las funciones de autoridad instructora; no obstante, de acuerdo al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM es la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas quien ha asumido la función de autoridad instructora de los procedimientos administrativos sancionadores relacionadas a las actividades productivas de agricultura, pesca, acuicultura e industria manufacturera y la encargada de realizar la imputación de cargos.

⁷ Folios del 92 al 94 del Expediente. Notificada el 19 de diciembre de 2017. (Folio 95).

⁸ Mediante escrito con Registro N° 2018-E01-005200 del 17 de enero de 2018. (Folios 97 al 203).

⁹ Folios 209 al 116. Notificado el 25 de julio de 2018. (Folio 117).

¹⁰ Folios 275 al 285. Notificada el 14 de setiembre de 2018. (Folio 286).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Agro Industrial Paramonga, se realizó en virtud de lo dispuesto en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230:

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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Agro Industrial Paramonga realizó actividades industriales de elaboración de azúcar y producción de alcohol (lo que incluye la fase de cosecha de caña de	Literal a) del artículo 13° ¹² y artículo 53° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015- PRODUCE (RGAIMCI) ¹³ .	Literal a) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas.

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

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

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

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

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

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

- 2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado. (...)
- 2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹² **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de setiembre de 2015.**

Artículo 13.- Obligaciones del titular

Son obligaciones del titular:

- a) Someter a la evaluación de la autoridad competente los instrumentos de gestión ambiental para su aprobación que, según las características y etapa de su actividad, pudieran corresponderle.

¹³ **DECRETO SUPREMO N° 017-2015-PRODUCE, que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de setiembre de 2015.**

Artículo 53.- Adecuación ambiental de las actividades en curso

- 53.1 El titular que viene ejecutando sus actividades sin contar con el instrumento de gestión ambiental aprobado, debe solicitar a la autoridad competente, en los plazos y condiciones que ésta establezca, la adecuación ambiental de sus actividades en curso, a través de:

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
azúcar mediante quema y aplicación de madurante), sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.	Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (LSNEIA) ¹⁴ . Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹⁵ .	Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) ¹⁶ . Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁷ .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2060-2017-OEFA/DFSAI/SDI.
Elaboración: TFA

- a) Declaración de Adecuación Ambiental (DAA)
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y potenciales caracterizados como leves, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.
- b) Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)
Instrumento de gestión ambiental correctivo que considera los impactos ambientales negativos reales y/o potenciales caracterizados como relevantes, generados o identificados en el área de influencia de la actividad en curso.

53.2 El instrumento de gestión ambiental correctivo, propuesto por el titular para la adecuación de su actividad, debe ser sustentado en la metodología que apruebe el PRODUCE, previa opinión favorable del MINAM de conformidad con la Novena Disposición Complementaria Final del presente Reglamento.

¹⁴ **LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril 2001.

Artículo 3°- Obligatoriedad de la certificación ambiental

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución de proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

¹⁵ **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre 2009.

Artículo 15° - Obligatoriedad de Certificación Ambiental

Toda persona, natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.

¹⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

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

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

- a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 5000) Unidades Impositivas Tributarias.

¹⁷ **Cuadro de Tipificación e Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD**

3	DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL		
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74 y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE De 175 a 17 500 UIT

7. En atención a ello, la DFAI resolvió sancionar a Agro Industrial Paramonga con una multa ascendente a quince con cincuenta y tres (15.53) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago.
8. Asimismo, ordenó al administrado el cumplimiento de una medida correctiva, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva

Conducta infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma de acreditar el cumplimiento
Agro Industrial Paramonga realizó actividades industriales de elaboración de azúcar y producción de alcohol (lo que incluye la fase de cosecha de caña de azúcar mediante quema y aplicación de madurante), sin contar con instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.	<p>a. Proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Paramonga hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a) precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la DS, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a esta Dirección:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre¹⁸ parcial, total, temporal o definitivo de la Planta Paramonga a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la Planta Cajamarca que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>El informe deberá ser firmado por el representante legal.</p>

¹⁸ Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado mediante Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (...)

Artículo 65.- Comunicación del titular en caso de cierre

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

	incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.		
--	---	--	--

Fuente: Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

9. La Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La primera instancia señaló que, durante las acciones de supervisión, la DS constató que Agro Industrial Paramonga venía realizando actividades industriales en la Planta Paramonga sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, toda vez que, al solicitársele el citado documento no cumplió con remitirlo.
- ii) La Autoridad Decisora indicó que, si bien Agro Industrial Paramonga se encontró bajo la normativa del sector agricultura, mediante Resolución Ministerial N° 157-2011-MINAM se dispuso que los rubros de (i) elaboración de azúcar y (ii) producción de alcohol, sean competencia del Ministerio de la Producción (**PRODUCE**); por tanto, a la fecha de la supervisión especial en el año 2016 y la supervisión no presencial del año 2017, se encontraba al amparo del sector industria y debió cumplir con contar con un instrumento de gestión ambiental.
- iii) Además, la primera instancia precisó que Agro Industrial Paramonga no puede ser comprendido dentro de los alcances del supuesto establecido en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, por cuanto, las actividades que realizaba desde antes de la entrada en vigencia del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (**RPADAIM**), no fueron priorizadas por normas que contengan obligaciones de adecuación ambiental.
- iv) Así mismo, explica que el procedimiento administrativo sancionador del OEFA, se enmarca en un régimen de responsabilidad objetiva, a la autoridad administrativa no le corresponde probar el carácter culpable o doloso de dicha conducta. Por tanto, una vez determinada la comisión de una infracción, excepcionalmente el administrado podrá eximirse de responsabilidad si prueba fehacientemente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de un tercero, lo cual no ha ocurrido en el presente caso.
- v) De otro lado, respecto a la procedencia de la imposición de una multa, la DFAI consideró relevante realizar un análisis de aplicación de retroactividad benigna al caso concreto, para lo cual comparó los cuadros de tipificación de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, concluyendo que el bloque de tipicidad actual le es más favorable a Agro Industrial Paramonga, por lo que corresponde

considerar el rango de sanción monetaria, establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD.

- vi) Respecto a la razonabilidad de la sanción impuesta, destacó que la quema de caña, afectaría potencialmente a dos componentes medioambientales: la calidad del aire y suelo. Asimismo, la gran cantidad de humo y cenizas generados por la quema de la caña ocasionaría el riesgo potencial de afectación a la salud de las personas que viven alrededor de las áreas de cultivo de la caña de azúcar.
- vii) En atención a lo expuesto, la Instancia Decisora determinó la responsabilidad administrativa de Agro Industrial Paramonga por realizar actividades industriales de elaboración de azúcar y destilados sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, y, ordenó la medida correctiva indicada en el Cuadro N° 2 toda vez que la conducta infractora genera daño potencial a la vida o salud humana.

10. Mediante escrito presentado el 5 de octubre de 2018, Agro Industrial Paramonga interpuso recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) Agro Industrial Paramonga alegó que no estuvo sujeta a lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, Reglamento de protección ambiental para Actividades de la Industria Manufacturera (**RPADAIM**), dado que sus actividades de fabricación y refinación de azúcar se encontraban bajo la competencia del Ministerio de Agricultura, conforme se estableció en los Decretos Supremos D.S. N° 147-81-AG, 068-82-ITI-IND y 019-2012-AG.
- b) La recurrente señaló que recién en julio de 2015, con la publicación del D.S. N° 017-2015-PRODUCE su actividad pasó a ser parte del Ministerio de la Producción (**PRODUCE**); por tanto, en atención a lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final de la referida norma, tenía plazo hasta el 4 de setiembre de 2018 para presentar su instrumento de gestión ambiental correctivo ante el PRODUCE.
- c) Agro Industrial Paramonga manifestó que debería declararse la nulidad de todo lo actuado, dado que, que Autoridad Decisora vulneró los principios de predictibilidad y motivación contemplados en Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (**TUO de la LPAG**), puesto que no analizó su argumento referido a que la DS supervisó a una empresa del sector industria que, como en su caso, inició actividades antes de la entrada en vigencia del RPADAIM; no obstante, mediante el Informe 096-2018-OEFA/DSAP-CIND, declaró que, sobre la base de la aplicación de la Cuarta Disposición Complementaria Final del D.S. N° 017-2015-PRODUCE,

¹⁹ Folios 289 al 321 del Expediente.

la referida empresa aún se encontraba en el plazo para presentar su Instrumento de Gestión Ambiental.

- d) Además, la recurrente precisó que, sin perjuicio de encontrarse en el plazo para presentar la solicitud de aprobación de su PAMA ante el PRODUCE, el 21 de noviembre de 2013 presentó dicha solicitud ante el Ministerio de Agricultura, solicitud que fue transferida a PRODUCE en noviembre del 2015, y que, a pesar de haber transcurrido cinco años aproximadamente, la Administración no se ha pronunciado al respecto, configurando una causal eximente de responsabilidad por caso fortuito o fuerza mayor.
- e) De otro lado, denuncia que la medida correctiva de cese de actividades y la sanción de multa impuestas vulneran el principio de razonabilidad, dado que no resultan proporcionales con la finalidad que se pretende tutelar, máxime cuando ya se encuentra iniciado el trámite de aprobación de su PAMA y pertenece al campo de acción de la Administración.
- f) Finalmente, Agro Industrial Paramonga, resaltó que el procedimiento administrativo sancionador se tramitó en el marco de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante la cual se dispuso que por un periodo de tres años contados desde su publicación el 12 de julio de 2014, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales que privilegien la aplicación de medidas correctivas y no la imposición de sanciones pecuniarias, por lo que la obtención tardía del instrumento de gestión ambiental significaría la corrección de la conducta infractora, que es justamente la finalidad del dictado de las medidas correctivas y, en última ratio, de la imposición de sanciones.

11. El 19 de octubre de 2018 se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) en las instalaciones del OEFA, tal como consta en el acta respectiva²⁰. En dicha diligencia, la empresa reiteró los argumentos presentados en su escrito de apelación.

12. Posteriormente, el 15 de noviembre de 2018, Agro Industrial Paramonga presentó un escrito ratificando los extremos de su apelación y resaltando que su PAMA se encuentra en proceso de evaluación.

II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)²¹, se crea el OEFA.

²⁰ Folio 351 del Expediente.

²¹ DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.

14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011²² (**Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.
16. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM²⁴ 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-

Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente.

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

²² **LEY N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

²³ **LEY N° 29325**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 009-2011-MINAM, aprueban inicio del Proceso de Transferencia de Funciones en materia ambiental de los sectores pesquería e industria de PRODUCE al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de junio de 2011.

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

OEFA/CD²⁵ y Resolución de Consejo Directivo N° 015-2016-OEFA/CD²⁶, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental del Rubro producción de alcohol etílico y elaboración de azúcar de la Industria Manufacturera del Subsector Industria del 9 de diciembre de 2015 y del 5 de julio de 2016, respectivamente.

17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁷, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

²⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 048-2015-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de diciembre de 2015.

Artículo 1.- Artículo lo.- Determinar que a partir del 14 de diciembre del 2015, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA asume las funciones de seguimiento, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental respecto de las actividades manufactureras del Sector Industria previstas en la División 15: "1551 Destilación, rectificación y mezcla de bebidas alcohólicas; producción de alcohol etílico a partir de sustancias fermentadas", "1552 Elaboración de vinos" y "1554 Elaboración de bebidas no alcohólicas; producción de aguas minerales".

²⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 015-2016-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de julio de 2016.

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

²⁷ **Ley N° 29325**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁸ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM**, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

III. ADMISIBILIDAD

18. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG)²⁹, por lo que es admitido a trámite.

IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³⁰.
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)³¹, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
21. En tal situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

²⁹ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 218.- Recurso de apelación

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

Artículo 219.- Requisitos del recurso

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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³¹ LGA

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

22. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³².
23. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental³³ cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁴; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.
24. Es importante destacar que en su dimensión como derecho fundamental el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos³⁶: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³⁷; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993**

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

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

³⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

«En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares».

³⁵ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

³⁷ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho) y (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³⁸.

25. Como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico nacional que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
26. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁹.
27. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

28. Determinar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se han vulnerado los principios de debido procedimiento, así como, los derechos de defensa y debida motivación.
29. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación respecto de la infracción descrita en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. Con carácter previo al análisis de la presente cuestión controvertida, esta sala considera necesario verificar si la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI del 12 de setiembre de 2018 fue emitida en observancia de los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD⁴⁰.

31. Sobre el particular, debe mencionarse que el principio de predictibilidad o confianza legítima⁴¹ reconocido en el inciso 1.15 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, en virtud del cual las actuaciones de la administración buscan que los administrados puedan tener una comprensión cierta sobre los resultados posibles que se podrían obtener en la tramitación de los procedimientos administrativos. Lo señalado implica, por tanto, que el administrado obra con la convicción de que su actuación es lícita como consecuencia de las expectativas que le ha generado la actividad de la propia Administración⁴².
32. A su vez, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, establece la garantía a favor de los administrados referida a que la decisión que tome la autoridad administrativa se encuentre motivada y fundada en derecho.
33. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento, se establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
34. Siguiendo esta línea de análisis, debe señalarse que el numeral 5.4 del artículo 5° del TUO de la LPAG⁴³ establece que el contenido del acto

⁴⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto de 2013.

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

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

⁴¹ TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.15. Principio de predictibilidad o de confianza legítima. –

La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener.

Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos.

La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

⁴² MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II. Lima, Gaceta Jurídica, 2017, p. 511

⁴³ TUO de la LPAG.

Artículo 5°. - Objeto o contenido del acto administrativo (...)

5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la

administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados. De ahí, que resulte necesario que los medios probatorios presentados por el administrado sean analizados y valorados con la debida motivación.

35. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto⁴⁴.
36. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica, por un lado, la exposición de los hechos (debidamente probados) y, por otro, la relación de estos con la norma que describe la infracción administrativa que es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
37. En atención a lo anterior, corresponde a esta sala analizar si la DFAI realizó una correcta motivación de la Resolución apelada; para determinar la existencia de responsabilidad de Agro Industrial Paramonga respecto de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución.
38. En el presente caso, como hemos señalado anteriormente, el procedimiento administrativo sancionador se inició con la notificación de la Resolución

autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.

⁴⁴

TUO de la LPAG

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.
- 6.4 No precisan motivación los siguientes actos:
 - 6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
 - 6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
 - 6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

Subdirectoral N° 2060-2017-OEFA/DFSAI/SDI,⁴⁵ y, de la revisión del escrito de descargos a la referida Resolución, se aprecia que, Agro Industrial Paramonga, manifestó en los Puntos N° 3.22 al 3.24, que, de acuerdo con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del D.S. 017-2015, los procedimientos administrativos de evaluación ambiental, iniciados antes de la vigencia del presente Reglamento, se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión. Dicha afirmación se puede apreciar en la siguiente transcripción:

- 3.22 Que, **cuarto**, con fecha **16 de setiembre de 2015** entró en vigencia el Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, el cual aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, donde se regula la tramitación del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) de las empresas del Sector Industria. Cabe indicar que, este dispositivo legal en su Primera Disposición Complementaria Transitoria señala: **“Los procedimientos administrativos de evaluación ambiental, iniciados antes de la vigencia del presente Reglamento, SE REGISTRAN POR LA NORMATIVIDAD ANTERIOR HASTA SU CONCLUSIÓN”**.
- 3.23 Que, **quinto**, con fecha 10 de noviembre de 2015, el Ministerio de Agricultura y Riego **traslada** al Ministerio de la Producción, la tramitación del PAMA de AIPSA bajo el amparo del Informe N° 1408-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA-DGAA de fecha 05 de noviembre de 2015, emitido por la Dirección de Gestión Ambiental Agraria, conforme puede apreciarse del Oficio N° 2008-2015-MINAGRI-DVDIAR-DGAAA emitido la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Agricultura. En efecto, en dicha misiva se señala: **“(…) Señora (…) Directora General de la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de la Producción (…) adjunto el Informe (…) elaborado por la Dirección de Gestión Ambiental Agraria, a través del cual se recomienda trasladar a su representada el Programa de Adecuación y Gestión Ambiental (PAMA) “Agro Industrial Paramonga”, por se la Autoridad Ambiental competente para evaluar y otorgar la Certificación Ambiental correspondiente.**
- 3.24 Que, sexto, conforme lo vertido líneas arriba, **la tramitación del PAMA de la empresa AIPSA, por ante el Ministerio de la Producción, tiene que continuar rigiéndose por la normativa vigente al momento de su iniciación, inclusive hasta su conclusión, conforme al mandato expreso y claro preceptuado en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Supremo N°017-2015-PRODUCE, esto es, la tramitación de nuestro PAMA debe regirse por la normatividad del Sector Agrario, vigente al momento de su inicio.** Cabe manifestar que, lo antes descrito se encuentra corroborado con lo vertido en el Fundamento 59 de la Resolución N°007-2017-OEFA/TFA- SEPIM de fecha 09 de febrero de 2017, dado que en la misma se señala que, **“59. De las disposiciones antes señaladas se colegie que el Reglamento aprobado por Decreto Supremo 017-2015-PRODUCE regula tres (3) escenarios relacionados a las ACTIVIDADES EN CURSO: 1) el supuesto de hecho de aquellos titulares que cuentan con un DAP aprobado a la entrada en vigencia de dicho reglamento (Décimo Segunda Disposición Complementaria Final); 2) el supuesto de**

⁴⁵ Ver Nota 9.

hecho de aquellos titulares que a la fecha de la entrada en vigencia del reglamento venían ejecutando actividades sin contar con IGA y aún no han presentado su respectiva solicitud de aprobación (Cuarta Disposición Complementaria Final en concordancia con el Cuarto Capítulo); **y 3) la situación de los titulares que han iniciado su procedimiento de evaluación ambiental antes de la vigencia del mencionado reglamento (Primera Disposición Complementaria Transitoria)**". Señor Jefe, como vuelvo a repetir, dicha Disposición Complementaria Transitoria señala lo siguiente: "**Los procedimientos administrativos de evaluación ambiental, iniciados antes de la vigencia del presente Reglamento, SE REGISTRAN POR LA NORMATIVIDAD ANTERIOR HASTA SU CONCLUSIÓN**".
(Subrayado y resaltado original)

39. En este punto es importante resaltar, que, Agro Industrial Paramonga, manifiesta haber iniciado su trámite de adecuación ambiental el 21 de noviembre de 2013⁴⁶, ante el Ministerio de Agricultura y Riego, señalando que, a esa fecha, se encontraba bajo la competencia del sector agrario, y, que, en tal sentido, le corresponde regirse por la normatividad vigente al inicio de su trámite hasta su conclusión.

40. No obstante, este cuestionamiento, sobre si correspondería aplicar la norma legal invocada, no ha sido considerado en el análisis de los descargos en la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI del 12 de setiembre de 2018.

41. De otro lado, en mismo escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral N° 2060-2017-OEFA/DFSAI/SDI, Agro Industrial Paramonga afirma que, en la tramitación de su solicitud de aprobación de PAMA, el Estado es responsable por el incumplimiento de los plazos legales establecidos, resaltando que, a la fecha han transcurrido casi cinco años desde que inició su trámite de adecuación:

3.30 Que, por ende, **resulta carente de sentido que el Estado señale como argumento para iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador, que mi representada la empresa AIPSA realiza sus actividades industriales sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por autoridad competente, cuando es el mismo Estado quien incumple con dicha obligación de otorgarnos el referido instrumento de gestión ambiental**, en este caso nuestro PAMA, que durante largos años venimos tramitando y solicitando sin respuesta alguna (ni positiva ni negativa), conforme puede colegirse de la documentación que obra en autos.

(Resaltado original)

42. Al respecto, a pesar que Agro Industrial Paramonga solicita un pronunciamiento sobre las implicancias del retraso en el pronunciamiento de la Administración Pública, de la revisión de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI, no se advierte que la Autoridad Decisora haya emitido pronunciamiento sobre el particular.

⁴⁶ Cabe resaltar, que el administrado respalda esta afirmación ofreciendo el mérito probatorio de la constancia de presentación de la Carta N° AIP7GG-77-2013, del 21 de noviembre de 2013. (Folio 130 del Expediente).

43. Posteriormente, Agro Industrial Paramonga mediante escrito del 15 de agosto de 2018⁴⁷, formuló descargos al Informe Final de Instrucción N° 195-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 26 de abril de 2018.
44. Del análisis del mencionado escrito, esta Sala aprecia que la recurrente, cuestionó que, en caso similar al suyo, la Administración mediante el Informe de Supervisión N° 096-2018-OEFA/DSAP-CIND, aplicó la Cuarta Disposición Complementaria Final del D.S. 017-2015 al considerar que dicha empresa aún se encuentra dentro del plazo legal para efectuar su adecuación ambiental y ordenó archivar el expediente. Ello se puede observar en el siguiente extracto del referido escrito:

En ese sentido, debemos señalar que un caso similar recaído en el Informe de Supervisión N° 096-2018-OEFA/DSAP-CIND, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas del OEFA supervisó a una empresa del sector Industria y siendo que había iniciado actividades antes de la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI (antes del 1 de octubre de 1997) y no contaba con un instrumento ambiental, ordenó en base a la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento, presentar su instrumento ambiental ante el Ministerio de la Producción y, por tanto, el archivo del expediente de supervisión:

Informe de Supervisión N° 096-2018-OEFA/DSAP-CIND

24. Durante la supervisión el administrado manifiesta que las actividades de producción de la empresa (...) iniciaron en el año 1952, fecha anterior a la entrada en vigencia del Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado por Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, el cual entró en vigencia el 1 de octubre de 1997. (...)
26. Conforme a ello, de acuerdo a la cuarta disposición complementaria final del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE, dicha empresa aún se encuentra dentro del plazo para efectuar su adecuación ambiental y por ende para presentar su instrumento de gestión ambiental de su planta industrial al Ministerio de Producción.
27. Del análisis realizado por la Autoridad de Supervisión sobre el cumplimiento de las obligaciones fiscalizable en el marco de la presente supervisión, no se identificaron presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la normativa ambiental para la Planta (...) por lo que se dispone el archivo del presente expediente de supervisión". (El subrayado y resaltado es nuestro)

Realizando un parangón, y asumiendo que para el OEFA nos debió ser aplicable el Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI, debemos manifestar que NO corresponde en el presente caso, que OEFA inicie un procedimiento

⁴⁷ Folios 219 al 240

administrativo sancionador por no contar con un instrumento ambiental aprobado, en mérito a su propia jurisprudencia, toda vez que hemos presentado nuestro PAMA antes del plazo señalado en la Cuarta Disposición Complementaria Final del Reglamento.
(Subrayado y resaltado original)

45. En este punto, de la revisión de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI, se evidencia que la Autoridad Decisora no valoró adecuadamente este extremo de los alegatos presentados por Agro Industrial Paramonga. Contrario a ello, la DFAI indicó expresamente en el considerando N° 28 que no corresponde realizar el análisis del caso planteado por tratarse de un caso particular que pertenece a un rubro distinto al administrado.
46. De lo expuesto, se aprecia que la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI, adolece de las siguientes omisiones:

Cuadro N° 3: Análisis de los argumentos que no habrían sido valorados por la primera instancia, según lo alegado por el administrado

Argumentos presentados en el escrito de apelación	Descargos presentados contra la Resolución Subdirectoral	Descargos presentados contra el IFI	Resolución Directoral
Sobre la aplicación de lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Transitoria del D.S. 017-2015, respecto a que los procedimientos administrativos de evaluación ambiental, iniciados antes de la vigencia del presente Reglamento, se regirán por la normativa anterior hasta su conclusión.	Alegatos obrantes en los folios del 112 al 113.	No corresponde	No se pronunció
Sobre la demora del Estado en el incumplimiento de los plazos legales establecidos, para emitir pronunciamiento respecto a su solicitud de adecuación ambiental presentada en noviembre del 2013.	Alegatos obrantes en los folios del 116 al 117	Folio 229 y 230	No se pronunció
Sobre lo dispuesto por la Administración en el Informe de Supervisión N° 096-2018-OEFA/DSAP-CIND, en el cual se aplicó lo dispuesto en la Cuarta Disposición Complementaria Final del D.S. 017-2015 a otro administrado, al considerar que la empresa aún se encuentra dentro del plazo legal para efectuar su adecuación ambiental y ordenó archivar el expediente.	No corresponde	Folios 228 y 229	No se pronunció

Fuente: Escrito de descargos presentados contra la Resolución Subdirectoral y el IFI, IFI, Resolución Directoral y escrito de apelación.
Elaboración: TFA.

47. Por lo expuesto, esta Sala considera que, en cumplimiento de lo establecido en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG⁴⁸, la primera instancia debió evaluar

⁴⁸ TUO de la LPAG
Artículo 3°. - Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

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

los alegatos presentados por la recurrente; no obstante, dicha instancia no cumplió con ello contraviniendo el principio de motivación.

48. Sobre la particular resulta necesario indicar que el presente caso no se encuentra dentro del supuesto de conservación del acto recogido en el inciso 14.2.2 del numeral 14.2 del artículo 14° del TUO de la LPAG⁴⁹, toda vez que la primera instancia no se pronunció respecto de los descargos presentados por Agro Industrial Paramonga; por lo que se advierte un vicio de motivación trascendente.
49. En tal sentido, la falta de motivación en la cual incurrió la DFAI al emitir la resolución apelada debe ser valorada en razón a la ausencia de un pronunciamiento con relación a lo alegado por el administrado⁵⁰.
50. En vista de lo anteriormente expuesto, esta sala concluye que la resolución venida en grado no se encuentra debidamente motivada, toda vez que los fundamentos indicados en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, los cuales fueron presentados a la primera instancia no fueron evaluados por la autoridad.
51. En consecuencia, este colegiado es de la opinión que la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, al haber vulnerado los derechos de defensa y debida motivación.
52. Asimismo, este Colegiado considera necesario indicar que, en el pie de página 45 de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI, del acápite referido a la procedencia de la imposición de una multa, se precisó que el detalle de la obtención del costo evitado se encuentra contenido en el Anexo I.
53. No obstante, tras la revisión de los actuados obrantes en el expediente, esta sala verificó que aquel no fue notificado a Agro Industrial Paramonga, a efectos de que ésta tuviera conocimiento de su contenido.

⁴⁹ **TUO de la LPAG**

Artículo 14°. - Conservación del acto

14.1. Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2. Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

14.2.2. El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.
(Subrayado agregado).

⁵⁰ Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

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

- a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico. (...).

54. Al respecto, a través del principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246⁵¹ del TUO de la LPAG y recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, atribuye a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
55. Así, sobre la multa impuesta mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI, corresponde señalar lo siguiente:
56. La determinación de la multa se evalúa de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.
57. En el Anexo N° 1 “Fórmulas que expresan la metodología” de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013- OEFA/PCD, se señaló que, en el caso que no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego a ello se aplicarán los factores agravantes y atenuantes correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p} \right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Suma de factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

58. Con relación al beneficio ilícito, en los numerales 18 y 20 del “Manual explicativo de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones” contenido en el Anexo N° 3 de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, se señala lo siguiente:

18. El beneficio ilícito. - El beneficio ilícito es el beneficio obtenido o que espera obtener el infractor al no cumplir una obligación ambiental fiscalizable, es decir, es lo que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado

51

TUO de la LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

cometiendo la infracción, así como lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción. (...)

20. Son típicos conceptos que integran el beneficio ilícito:
- a) Ingresos ilícitos: ingresos económicos ilegalmente relacionados al incumplimiento de la normativa ambiental.
 - b) Costos evitados: ahorro obtenido al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, mediante la no realización o postergación de las inversiones o gastos destinados a prevenir la ocurrencia de daños ambientales durante el lapso de incumplimiento de la normativa ambiental.

59. De lo mencionado, se colige que la citada Metodología tiene como propósito que (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental, (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación, así como (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.

60. Expuestas las mencionadas precisiones, en el caso materia de análisis, se tiene que, en la graduación de la multa a imponer como sanción, la DFAI consideró que el beneficio ilícito provino de la realización de actividades económicas sin contar con un IGA aprobado previamente por la autoridad competente; que para el caso en particular se trataría de un Programa de Manejo Ambiental.

61. Para lo cual determinó, entre otros, que el costo evitado por parte de Agro Industrial Paramonga asciende a veintisiete mil trescientos setenta y ocho y 25/100 Soles (S/ 27 378.25), conforme se aprecia en la siguiente imagen:

Imagen N° 1

Cuadro N° 1
Cálculo del beneficio ilícito

Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	S/ 27 378.25
COK en S/ (anual) ^(b)	11.00%
COK _m en S/ (mensual)	0.87%
T meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(b)	22
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de multa $[CE * (1 + COK)^T]$ ^(a)	S/ 33 126.08
Unidad Impositiva Tributaria ^(a) al año 2018 - UIT ₂₀₁₈	S/ 4 150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	7.98 UIT

Fuentes:

(a) Se consideró como referencia un equipo profesional multidisciplinario mínimo para desarrollar actividades de elaboración de estudios ambientales. Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo - MTPE (2014). Asimismo, se empleó un esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas.

(b) Referencias: valor mínimo de los costos de capital correspondientes a empresas del sector industrial fiscalizables por el OEFA, determinados en los Reportes Financieros CENTRUM Burkenroad Latinoamérica (Perú).

Fuente: Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI.

Sobre la multa impuesta mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI

62. Así también, se debe indicar que en el pie de página 48 de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI se precisó que el detalle de la obtención del costo evitado se encuentra contenido en el Anexo I.
63. No obstante, tras la revisión de los actuados obrantes en el expediente, esta sala verificó que aquel no fue notificado a Agro Industrial Paramonga, a efectos de que ésta tuviera conocimiento de su contenido.
64. Llegados a este punto, resulta menester mencionar que es función de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la DFAI, efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente⁵².
65. Análisis que, por otro lado, debería materializarse mediante la elaboración de un informe que evalúe los factores que se consideraron para determinar: i) el beneficio ilícito, ii) la probabilidad de detección, y, iii) la suma de factores agravantes y atenuantes que finalmente conllevarán al monto de la multa; o en su defecto dicho contenido, debería señalarse de forma expresa en la resolución final.
66. La referida materialización, a través del correspondiente informe técnico emitido por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la DFAI, permite tener un grado de certeza respecto a si la multa impuesta es una sanción eficaz en cuanto a sus efectos desincentivadores de las conductas socialmente no deseadas y la proporcionalidad de las sanciones respecto del daño causado o el desvalor de la acción. Eficacia que, en todo caso, resulta necesaria si se pretende que las sanciones verdaderamente desincentiven conductas ilícitas y cumplan la función de prevención general que se les supone⁵³.
67. Así las cosas, resulta claro que ante su ausencia no solo se produciría el desconocimiento en el administrado de los criterios que conllevaron a su adopción, sino que además su eficacia se vería mermada; originando ello la vulneración del debido procedimiento.
68. En efecto, a través del principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246^{o54} del TUO de la LPAG y recogido como uno de los

⁵² Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre del 2017.

Artículo 65.- Funciones de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

La Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos tiene las siguientes funciones:

a) Efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente.

⁵³ Méndez Reategui, Rubén (ed.): Derecho, enfoques y métodos: una retrospectiva Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador ISBN: 978-9978-77-278-2 // Páginas: 149-167.

⁵⁴ TUO de la LPAG
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, atribuye a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

69. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
70. Por tanto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁵⁵, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
71. Supuesto, que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se produjo, en la medida en la que el órgano de primera instancia al calcular el costo evitado en veintisiete mil trescientos setenta y ocho y 25/100 Soles (S/ 27 378.25), sin previamente haber detallado el cálculo estimado, ha generado una ausencia de motivación respecto a la determinación de la multa, vulnerando el principio del debido procedimiento, que comprende el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que constituye contravención a la Ley del Procedimiento Administrativo General y se subsume en la causal de nulidad señalada en el numeral 2 del artículo 10° de la citada ley, que señala que es vicio del acto administrativo, que causa su nulidad de pleno derecho.
72. En virtud a los fundamentos expuestos, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI, que sancionó a Agro industrial con una multa ascendente a quince con cincuenta y tres (15.53) UIT y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.

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

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

55

TUO de la LPAG

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

73. Teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos precedentes, se advierte que la resolución impugnada está inmersa en las causales de nulidad previstas en el numeral 2 del artículo 10° de la citada norma legal⁵⁶.
74. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3⁵⁷ del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1410-2016-OEFA/DFSAI-SDI
75. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos alegados por Agro Industrial Paramonga en su recurso de apelación.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 2114-2018-OEFA/DFAI del 12 de setiembre de 2018; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

SEGUNDO. - NOTIFICAR la presente resolución a **Agro Industrial Paramonga S.A.A.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

⁵⁶

TUO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

⁵⁷

TUO de la LPAG

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

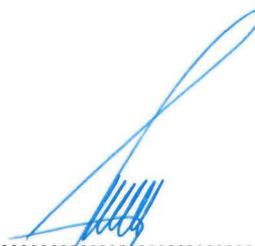
11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

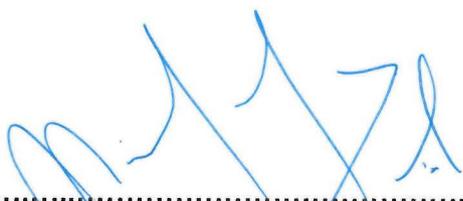
Regístrese y comuníquese.



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



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



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