



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 018-2019-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0385-2019-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : DON FERNANDO S.A.C¹.
SECTOR : PESQUERÍA
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01781-2019-OEFA/DFAI

Sumilla: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI del 30 de octubre de 2019, que determinó la responsabilidad administrativa de Don Fernando S.A.C. por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por haberse vulnerado los principios de legalidad y del debido procedimiento, debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 10 de diciembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral N° 0012-2003-PRODUCE/DNEPP del 24 de enero de 2013², se otorgó a Don Fernando S.A.C. (en adelante, **Don Fernando**), licencia de operación para realizar la actividad de enlatado de productos hidrobiológicos en el establecimiento industrial pesquero (en adelante, **EIP**), ubicado en la Av. Los Pescadores N° 354, Zona Industrial 27 de Octubre, distrito de Chimbote, provincia del Santa, departamento de Ancash.
2. Mediante Resolución Directoral N° 020-2010-PRODUCE/DGAAP³ del 16 de febrero de 2010, se aprobó a favor de Don Fernando, el Plan Ambiental Complementario (en adelante, **PACPE**) individual en la Bahía El Ferrol y su respectivo cronograma de inversión e implementación tecnológica, para el tratamiento de sus efluentes industriales pesqueros hasta cumplir con los Límites

¹ Con Registro Único del Contribuyente N° 20231190644.

² Publicada en el diario Oficial *El Peruano* el 09 de febrero de 2003.

³ Folios 11 y 12 del expediente.

Máximos Permisibles (**LMP**) establecidos en la Columna II de la Tabla N° 01 del artículo 1° del Decreto Supremo N° 010-2008-PRODUCE, en su EIP.

3. Del 06 al 08 de febrero de 2019, la Dirección de Supervisión Ambiental en Actividades Productivas (**DSAP**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular al EIP (en adelante, **Supervisión Regular 2019**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en los instrumentos de gestión ambiental y en la normativa ambiental vigente por parte de Don Fernando.
4. Los resultados de dichas diligencias fueron recogidos en el Acta de Supervisión s/n⁴ del 08 de febrero de 2019 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y analizados en el Informe de Supervisión N° 111-2019-OEFA/DSAP-CPES del 30 de abril de 2019⁵ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
5. Sobre la mencionada base, mediante Resolución Subdirectoral N° 00340-2019-OEFA/DFAI-SFAP⁶ del 31 de julio de 2019, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (**SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Don Fernando⁷.
6. El Informe Final de Instrucción N° 00495-2019-OEFA/DFAI-SFAP del 30 de septiembre de 2019⁸ (en adelante, **IFI**), fue notificado a Don Fernando, el 07 de octubre de 2019⁹, por medio del cual se le otorgó un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de sus descargos¹⁰.
7. El 30 de octubre de 2019, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI¹¹, por medio de la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Don Fernando, por la comisión de las conductas infractoras detalladas a continuación:

⁴ Folios 15 a 22 del expediente.

⁵ Folios 1 a 9 del expediente.

⁶ Folios 34 a 40 del expediente. Notificada el 12 de agosto de 2019 (folio 42 del expediente).

⁷ Don Fernando presentó sus descargos mediante escrito de Registro N° E07-086818 del 10 de setiembre de 2019 (folios 43 a 51 del expediente), reconociendo su responsabilidad por la comisión de las conductas imputadas (folios 50 y 51).

⁸ Folios 76 a 85 del expediente.

⁹ Folios 87 y 88 del expediente.

¹⁰ A través del escrito con Registro N° 2019-E07-103898, presentado el 29 de octubre de 2019 (folios 89 a 92 del expediente), Don Fernando formuló descargos al IFI.

¹¹ La referida resolución (folios 109 al 119 del expediente) fue notificada a Don Fernando el 08 de noviembre de 2019 (folio 121 del expediente).

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora
1	El administrado no ha implementado un tanque de almacenamiento de 60 m ³ de capacidad y un tanque coagulador de 6 m ³ de capacidad para el tratamiento de la sanguaza o agua de lavado de materia prima y caldo de cocinadores, conforme el compromiso ambiental establecido en su PACPE	<ul style="list-style-type: none"> - El numeral 24.1 del artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (LGA)¹². - Artículos 13° y 29° del Reglamento de la Ley N° 27446, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, (RLSEIA)¹³. 	Artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental (RCD N° 006-2018-OEFA/CD) ¹⁴ .
2	El administrado no ha implementado un tanque de neutralización de 300 m ³ para el tratamiento de agua de limpieza de equipos y EIP, conforme el compromiso ambiental establecido en su PACPE.	<ul style="list-style-type: none"> - El numeral 24.1 del artículo 24° de la LGA. - Artículos 13° y 29° del RLSEIA. 	Artículo 5° de la RCD N° 006-2018-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 00340-2019-OEFA/DFAI-SFAP
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

¹² **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.
Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

¹³ **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**
Artículo 13°.- Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA
Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.

Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto
Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

¹⁴ **Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero de 2018.
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.

8. Del mismo modo, a través del artículo 3° de la citada resolución, se impuso una multa ascendente a 3.625 (tres y 625/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), divididas de la siguiente manera:

Cuadro N° 2: Detalle de las multas

N°	Hecho imputado	Multa
1	Hecho imputado 1	1.450 UIT
2	Hecho imputado 2	2.175 UIT
	TOTAL	3.625 UIT

9. El 28 de noviembre de 2019, Don Fernando¹⁵ interpuso recurso de apelación, contra la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- i) A través de sus descargos al IFI, presentados -mediante escrito de Registro N° 2019-E07-103898 del 29 de octubre de 2019-, el administrado solicitó a la DFAI se le conceda el uso de la palabra; solicitud que no fue atendida, causándole indefensión, puesto que dicha solicitud tenía como objeto cuestionar la multa proyectada a través del citado informe.
- ii) En ese sentido, el administrado señala que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento, recogido en el artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), que establece como una de las garantías de los administrados, solicitar el uso de la palabra; habiéndose incurrido de ese modo, en la causal de nulidad recogida en el numeral 1 del artículo 10° del citado cuerpo legal.

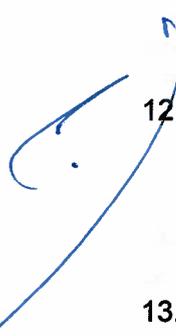
II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.

¹⁵ Presentado mediante escrito de Registro N° 2019-E07-113454 de fecha 28 de noviembre de 2019 (folios 122 a 126 del expediente).

¹⁶ **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

- 
- 
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por Ley N° 30011¹⁷ (Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
 12. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se 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 OEFA¹⁸.
 13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM¹⁹ 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° 002-2012-OEFA/CD²⁰ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de seguimiento,



¹⁷ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, 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.



¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 002-2012-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 17 de marzo de 2012.

Artículo 2°. - Determinación de la fecha en que el OEFA asumirá las funciones objeto de transferencia

Determinar que el 16 de marzo de 2012 será la fecha en que el OEFA asumirá las funciones de seguimiento, vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, del Sector Pesquería del Ministerio de la Producción.



vigilancia, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental del sector pesquería desde 16 de marzo de 2012.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²², disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)²³.
16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁴³, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de

²¹ 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.

²² 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.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁴ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 15 de octubre del 2005)

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

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.

17. 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.
18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica", dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.
19. 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 fundamental²⁶ 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 preserve²⁷; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
20. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁹: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta

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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁶ **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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 17).



la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica³⁰; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos —de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute—, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que dichas obligaciones se traducen en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho); y, (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida³¹.

- 
21. 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.
 22. 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 inciertos³².
 23. 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.



³⁰ Al respecto, el TC, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

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



³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC (fundamento jurídico 7).



³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

IV. ADMISIBILIDAD

24. 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 221° del TUO de la LPAG³³, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si el pronunciamiento emitido a través de la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI del 30 de octubre de 2019 ha vulnerado el principio del debido procedimiento.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

26. En el ordenamiento jurídico nacional se establece, en el numeral 1.1³⁴ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, la obligación de las autoridades administrativas de sujetar su actuación a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
27. Muestra de ello, es el principio del debido procedimiento; elemento esencial que rige no sólo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general³⁵, sino que, además, supone un límite al ejercicio de

³³ **TUO de la LPAG**
Artículo 218°.- Recursos administrativos
218.1 Los recursos administrativos son:
a) Recurso de reconsideración
b) Recurso de apelación
Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.
218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221°.- Requisitos del recurso
El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

³⁴ **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:
1.1. **Principio de legalidad.** - Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

³⁵ **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: (...)
1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión

la potestad sancionadora administrativa; ello al imponer a la Administración, la obligación de sujetarse al procedimiento establecido³⁶ y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

28. 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 el exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
29. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG³⁷, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento³⁸, se establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos directos relevantes y concretamente probados del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (Énfasis agregado)

36

TUO de la LPAG

Artículo 248°.- 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. (...)

37

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.

38

TUO de la LPAG

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

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.

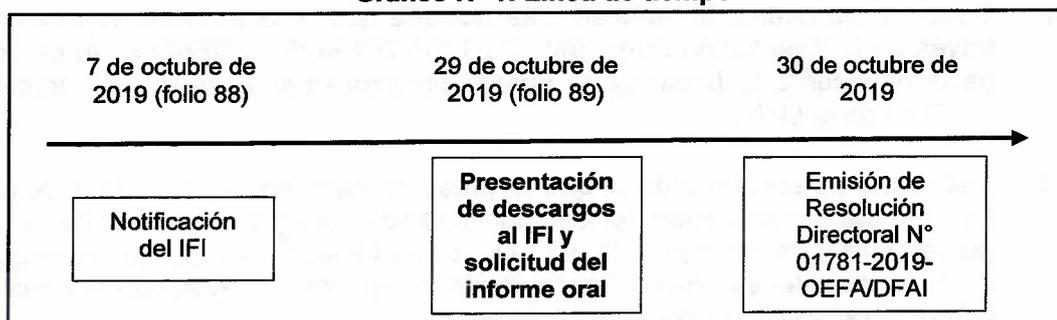
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta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

30. Del mismo modo, respecto al derecho de defensa, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos³⁹.

31. En tal orden de ideas, en el presente caso, tenemos que los descargos al IFI fueron presentados mediante escrito de Registro N° 2019-E07-103898 del 29 de octubre de 2019, es decir, antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI del 30 de octubre de 2019, y dentro del plazo otorgado por la DSAP⁴⁰, tal como se aprecia de la siguiente línea de tiempo:

Gráfico N° 1: Línea de tiempo



Elaboración: TFA

32. Ahora bien, de la revisión del mencionado escrito, se evidencia que el administrado no solo planteó sus argumentos de hecho y derecho, sino que, adicionalmente, solicitó el uso de la palabra con la finalidad de exponer oralmente sus alegatos.
33. No obstante, de la lectura de la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI, la DFAI analizó los descargos formulados por el administrado, sin emitir un pronunciamiento respecto al pedido del administrado de solicitud de uso de la palabra.
34. En atención a ello, cabe precisar que el derecho a solicitar el uso de la palabra, tiene implicancias respecto del derecho de defensa del administrado, pues entre otras cosas, delimita la actuación del administrado de exponer sus cuestionamientos contra un acto administrativo.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

⁴⁰ Mediante Carta N° 02023-2019-OEFA/DFAI, notificada al administrado el 7 de octubre de 2019, se otorgó a Don Fernando un plazo de quince (15) días hábiles para formular sus descargos al IFI; plazo que concluyó el 29 de octubre de 2019.

35. Sin perjuicio de ello, es pertinente señalar que la administración, de considerar que dentro del expediente obran elementos de prueba suficientes que permiten emitir un pronunciamiento, aunado al hecho de que a lo largo del procedimiento el solicitante pudo exponer y sustentar sus argumentos de defensa, puede denegar el uso de palabra solicitado, sin que ello suponga la vulneración de los principios de legalidad y del debido procedimiento.
36. De lo expuesto, queda claro que la administración se encuentra en la obligación de evaluar la solicitud de uso de la palabra presentada por un administrado, sin perjuicio de que, luego de la valoración de los actuados que obran en el expediente (especialmente de los argumentos y los medios probatorios presentados por el administrado), estime pertinente conceder o no dicha solicitud; siendo que, en el presente caso, se evidencia que la DFAI no se pronunció respecto de la misma, razón por la cual, es posible concluir que, con la emisión de la Resolución N° 01781-2019-OEFA/DFAI, se vulneraron los principios de legalidad y debido procedimiento señalados *supra*.
37. Teniendo en cuenta lo señalado, se advierte que el pronunciamiento emitido a través de la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI del 30 de octubre de 2019, incurrió en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG⁴¹.
38. Asimismo, es preciso indicar que el presente caso no se encuentra dentro del supuesto de conservación del acto administrado, recogido en el acápite 14.2.2 del numeral 14.2 del artículo 14° del TUO de la LPAG⁴², ya que la vulneración al derecho de defensa resulta trascendente, al no haberse evaluado la solicitud de informe oral solicitado por el administrado.
39. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI del 30 de octubre de 2019; y, en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, a fin de que la DFAI proceda a emitir un nuevo pronunciamiento respecto a la declaratoria de responsabilidad por las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, evaluando la solicitud de informe oral presentada por el administrado a través de su escrito de descargos de Registro N° 2019-E07-103898 del 29 de octubre de 2019.

⁴¹ **TUO de la LPAG**
Artículo 10°. - Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
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. (...).

⁴² **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.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 01781-2019-OEFA/DFAI del 30 de octubre de 2019, que declaró la responsabilidad administrativa de Don Fernando S.A.C. por la comisión de las conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo a fin que se emita un nuevo pronunciamiento respecto de dicho extremo.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Don Fernando S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LÓRENA PEGORARI RODRIGUEZ
Presidenta

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 18-2019-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 14 páginas.