



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

**RESOLUCIÓN N° 403-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1536-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A.  
SECTOR : INDUSTRIA  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 399-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, la Resolución Directoral N° 399-2019-OEFA/DFAI, al haberse vulnerado los principios de legalidad, debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación; debiéndose 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.*

Lima, 28 de agosto de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Agroindustrial Laredo S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Agroindustrial Laredo**) es titular de la unidad fiscalizable Planta Laredo, ubicada en el distrito de Laredo, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad (en adelante, **Planta Laredo**).
2. La unidad fiscalizable Planta Laredo cuenta con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental, aprobado por el Ministerio de la Producción (**PRODUCE**), mediante Resolución Gerencial N° 002-2004-INRENA-OGATEIRN-UGAT del 2 de febrero de 2004 (en adelante, **PAMA**).
3. Del 19 al 23 de setiembre de 2016, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular en la Planta Laredo (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), durante la cual se detectaron presuntos incumplimientos a las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Agroindustrial Laredo, cuyos resultados se encuentran contenidos en el Acta de Supervisión del 23 de setiembre de 2016 (en

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20132377783.

adelante, **Acta de Supervisión**)<sup>2</sup>, y en el Informe de Supervisión Directa N° 139-2017-OEFA/DS-IND del 8 de marzo de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>3</sup>.

4. Sobre esa base, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas del OEFA (**SFAP**) emitió la Resolución Subdirectoral N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP de 31 de julio de 2018<sup>4</sup>, a través de la cual se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Agroindustrial Laredo.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Agroindustrial Laredo<sup>5</sup>, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 725-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 31 de octubre de 2018, (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)<sup>6</sup>.
6. De forma posterior, analizados los descargos al Informe Final de Instrucción<sup>7</sup>, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018<sup>8</sup>, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa<sup>9</sup> de Agroindustrial Laredo, por la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

<sup>2</sup> Folios 35 al 39.

<sup>3</sup> Folios 2 a 17.

<sup>4</sup> Folios 41 al 44. Notificada el 29 de agosto de 2018 (Folio 45).

<sup>5</sup> Folios 47 al 459. Escrito N° 79494 presentado el 27 de setiembre de 2018.

<sup>6</sup> Folios 465 al 473. Notificado el 14 de noviembre de 2018, mediante Carta N° 3608-2018-OEFA/DFAI. (Folio 476).

<sup>7</sup> Folios 477 al 794. Escrito N° 97689, presentado el 5 de diciembre de 2018.

<sup>8</sup> Folios 807 a 817. Notificada el 23 de enero de 2019 (Folio 818).

<sup>9</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Agroindustrial Laredo, se realizó en virtud de lo dispuesto en el 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.

**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.

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora<sup>10</sup>**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Agroindustrial Laredo no presentó el monitoreo ambiental del semestre 2016-I, incumpliendo el compromiso asumido en su PAMA.	- Artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA) <sup>11</sup> . - Artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley N° 27446 (LSNEIA) <sup>12</sup> .	- Literal a) del numeral 4.1 del artículo 4° 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,

- 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 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.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

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. (...)

<sup>10</sup> Cabe señalar que mediante Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI del 28 de diciembre de 2018 se dispuso el archivo de las siguientes conductas infractoras:

- i) Agroindustrial Laredo no acopió parte del bagazo generado en su proceso industrial en el almacén implementado para tal fin, incumpliendo con lo establecido en su PAMA.  
ii) Agroindustrial Laredo vierte vinaza a sus campos de cultivo sin previo tratamiento, incumpliendo lo establecido en su PAMA.

<sup>11</sup> LGA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2. Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

<sup>12</sup> LSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

**Artículo 15.- Seguimiento y control**

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El MINAM, a través del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, es responsable del seguimiento y supervisión de la implementación de las medidas establecidas en la evaluación ambiental estratégica.



Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA)<sup>13</sup>.</li> <li>- Literal b) del artículo 13° y numeral 15.1 del artículo 15° del Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno. Decreto Supremo N° 017-2015-PRODUCE (RGAIMCI)<sup>14</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD)<sup>15</sup>.</li> <li>- Numeral 2.1. del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD<sup>16</sup>.</li> </ul>

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP y Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

7. Asimismo, a través del artículo 3° de la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

<sup>13</sup> RLSNEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**

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

<sup>14</sup> RGAIMCI, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 6 de junio de 2015.

**Artículo 13.- Obligaciones del titular (...)**

Son obligaciones del titular:

- b) Cumplir la legislación ambiental aplicable a sus actividades, las obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad competente, así como todo compromiso asumido en el instrumento, en los plazos y términos establecidos. (...)

**Artículo 15.- Monitoreos**

15.1 El muestreo, la ejecución de mediciones y determinaciones analíticas y el informe respectivo, serán realizados siguiendo los correspondientes protocolos de monitoreo aprobados por el MINAM o por las autoridades que establecen disposiciones de alcance transectorial, según el artículo 57 de la Ley General del Ambiente.

<sup>15</sup> RCD N° 049-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

**Artículo 4.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental**

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

- a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o la salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados de los Instrumentos de Gestión Ambiental que tiene carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real.

<sup>16</sup> 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

INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
<b>2</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
<b>2.1</b>	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la LGA, Artículo 15° de la LSEIA, Artículo 29° del Reglamento de la LSEIA	<b>GRAVE</b>	<b>De 5 a 500 UIT</b>

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

Conducta Infractora	Medida Correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Agroindustrial Laredo no presentó el monitoreo ambiental del semestre 2016-I, incumpliendo el compromiso asumido en su PAMA.	Capacitar al personal que labora en la Planta Laredo, a fin que cumpla con la presentación de los informes de monitoreo, en cumplimiento a las obligaciones formales establecidas en su instrumento de gestión ambiental.	En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación de la presente resolución directoral.	En un plazo no mayor de cinco (05) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, AGROINDUSTRIAL LAREDO deberá presentar a la DFAI un informe detallado y que contenga la siguiente documentación: (i) Las medidas y acciones implementadas para que el personal que labora en la Planta Laredo tenga conocimiento que se debe cumplir con la presentación de los informes de monitoreo, conforme a lo establecido en su instrumento de gestión ambiental. (ii) El informe técnico deberá ser suscrito por las gerencias respectivas
	Acreditar la presentación del Informe de Monitoreo, en cumplimiento a las obligaciones formales relacionadas a su Instrumento de Gestión Ambiental, de acuerdo al Cronograma de presentación de los Informes de Monitoreo, establecido en su PAMA.	Dentro del primer semestre del año 2019, contado desde el día siguiente de la notificación de la presente Resolución Directoral.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contado a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, remitir a la DFAI, un Informe de Monitoreo detallado, adjuntando lo siguiente: • Informes de Ensayo, con métodos acreditados por el Instituto Nacional de Calidad (INACAL) u otra entidad con reconocimiento o certificación internacional en su defecto. • Cadenas de custodia. • Fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 8

Fuente: Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI  
Elaboración: TFA

8. El 13 de febrero de 2019, Agroindustrial Laredo interpuso recurso de reconsideración<sup>17</sup>; el cual fue resuelto mediante la Resolución Directoral N° 399-2019-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2019<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Mediante el Escrito N° 17557. Folios 820 al 825.

<sup>18</sup> Folios 910 al 914. Notificada el 1 de abril de 2019 (Folios 915 y 916).

9. El 24 de abril de 2019, Agroindustrial Laredo interpuso recurso de apelación<sup>19</sup> contra la Resolución Directoral N° 399-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

Sobre el monitoreo de efluentes

- a) Ha realizado el monitorio ambiental de los efluentes líquidos establecidos en su PAMA, específicamente, del parámetro de huevos parásitos, conforme se corrobora con los informes de monitoreo emitidos por laboratorios acreditados, los cuales fueron oportunamente presentados a la Autoridad Nacional del Agua.

Sobre el monitoreo de emisiones atmosféricas

- b) En el marco del programa de salvataje a las empresas azucareras, promovido por el Estado Peruano, Agroindustrial Laredo realizó la modernización progresiva de los equipos y maquinarias que existían en el complejo industrial, por lo que cambió los antiguos calderos petroleros por modernas calderas de biomasa, cumpliendo todos los estándares medioambientales exigidos por la legislación vigente en ese momento.
- c) Se debe tener en cuenta que, la elaboración del PAMA, se efectuó sobre la base de los equipos que existían en ese momento; sin embargo, en la actualidad existe una caldera que se alimenta con biomasa y, por tanto, se realizan monitoreos ambientales adecuados a la tecnología de este equipo.
- d) Agrega, que su empresa siempre ha estado sujeta al cumplimiento y supervisión de estándares ambientales inclusive de organismos internacionales, como el Banco Mundial y el IFC, quienes tienen normas de sostenibilidad ambiental y social.

Sobre las acciones adoptadas

- e) De otro lado, indicó que ha implementado medidas correctivas, que, pese a no haber sido requeridas por la autoridad administrativa, contribuyen a mejorar sus estándares de cumplimiento, tales como su procedimiento de seguimiento, medición, análisis y evaluación, así como la programación de un cronograma de monitoreo ambiental 2019.
- f) En tal sentido, ha cumplido con implementar las medidas correctivas necesarias para realizar los monitoreos ambientales dentro de los plazos establecidos en el PAMA.

<sup>19</sup> Folios 1056 al 1065.

## II. COMPETENCIA

10. 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**)<sup>20</sup>, se crea el OEFA.
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° 30011<sup>21</sup> (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>22</sup>.

<sup>20</sup> **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.

<sup>21</sup> **LEY del SINEFA**, 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.

<sup>22</sup> **LEY del SINEFA**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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



13. Mediante Decreto Supremo N° 009-2011-MINAM<sup>23</sup> 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° 015-2016-OEFA/CD<sup>24</sup> se estableció que el OEFA, a partir del 8 de julio de 2016, asumiría las funciones de seguimiento, 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".
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>25</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>26</sup>, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

<sup>23</sup> **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.

<sup>24</sup> **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 de 2016 el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OE FA asume las funciones de seguimiento, 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".

<sup>25</sup> **Ley del SINEFA**

**Artículo 10°.-** Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

<sup>26</sup> **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. 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)<sup>27</sup>.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>28</sup>, 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.
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 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 ambiente<sup>29</sup>.
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 fundamental<sup>30</sup> 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 preserve<sup>31</sup>; y, (iii) como conjunto de

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>30</sup> **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.

<sup>31</sup> 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:

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>32</sup>.

20. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos<sup>33</sup>: (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 armónica<sup>34</sup>; 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 referida<sup>35</sup>.
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

---

«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».

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

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 inciertos<sup>36</sup>.

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.

#### 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 220° 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)<sup>37</sup>, por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN PREVIA

25. Previo al análisis de las cuestiones controvertidas, corresponde determinar si en el presente procedimiento, se ha cumplido con respetar los principios de debido procedimiento, legalidad y debida motivación de los actos administrativos, teniendo en consideración lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>38</sup>.
26. El procedimiento administrativo iniciado contra Agroindustrial Laredo se enmarcó en las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG y de lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>37</sup> Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

**Artículo 218.- Recursos administrativos**

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

**Artículo 220.- Recurso de apelación**

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

<sup>38</sup> Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada el 12 de junio de 2019.

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

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



(RPAS) —vigente al momento de emitirse la Resolución Subdirectorial N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP del 31 de julio de 2018—, esta última norma tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.

27. Una vez dilucidada dicha cuestión, este Tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en el referido recurso.

Sobre los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador

28. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad, consignado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto 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<sup>39</sup>.
29. A su vez, el procedimiento regular constituye uno de los requisitos de validez de los actos administrativos y se encuentra contemplado en el numeral 3.5 del artículo 3 del TUO de la LPAG.<sup>40</sup>
30. El principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>41</sup>, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, a ejercer el derecho de defensa. Asimismo, el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, consigna —como requisito previo a la motivación— la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>42</sup>.

<sup>39</sup> En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>40</sup> **TUO DE LA LPAG**  
**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
Son requisitos de validez de los actos administrativos:  
**5. Procedimiento regular.** - Antes de su emisión, el acto debe ser conformado mediante el cumplimiento del procedimiento administrativo previsto para su generación.

<sup>41</sup> **TUO DE LA LPAG**  
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 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.

<sup>42</sup> **TUO DE LA LPAG.**

31. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>43</sup>, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
32. En atención al marco normativo expuesto, corresponde verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFAP, y su posterior desarrollo por la autoridad decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa. Una vez dilucidada dicha cuestión, este Tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.
33. Lo señalado anteriormente, se condice con lo dispuesto en el artículo 254° del TUO de la LPAG, en el cual se establece que la resolución de imputación de cargos debe contener la calificación de las infracciones que tales hechos pueda constituir y las sanciones que pudieran imponerse:

#### **Artículo 254°.- Caracteres del procedimiento sancionador**

254.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.

#### **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: (...)

1.11. **Principio de verdad material.**- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos bilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

Acerca del principio de verdad material, Morón sostiene:

Lo dicho de modo alguno, autoriza a que la autoridad resuelva fundándose en datos ciertos o realidades que no estuviesen incorporadas en el expediente. Por lo contrario, la autoridad debe previamente incorporar esa evidencia obtenida de oficio en el expediente, para que los administrados puedan controlar su actuación como manifestación de su derecho a probar.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12da ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2017. p. 112.


<sup>43</sup>

#### **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.

- 
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
  3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 172.2 del artículo 172, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación. (...)


(Subrayado agregado)

- 
34. Por su parte, la tercera característica antes señalada, el numeral 3) artículo 255° del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

**Artículo 255°.- Procedimiento sancionador**

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones: (...)




3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

- 
35. Al respecto, es pertinente indicar que, en el artículo 5° del RPAS del OEFA, se establece que la resolución de imputación de cargos, debe contener la descripción de los actos u omisiones que constituyen infracción administrativa, las normas que tipifican como infracción tales actos u omisiones, las sanciones que correspondería imponer, el plazo otorgado al administrado para que presente sus descargos, así como la autoridad competente para imponer la sanción:

**Capítulo II**

**Desarrollo del Procedimiento Administrativo Sancionador**

**Artículo 5°. - Inicio del procedimiento administrativo sancionador**

- 
- 
- 
- 5.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la imputación de cargos al administrado, la cual es realizada por la Autoridad Instructora, de conformidad con lo dispuesto en el Numeral 3 del Artículo 254° del TUO de la LPAG.
  - 5.2 La imputación de cargos debe contener:
    - (i) Una descripción de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa.
    - (ii) La calificación de las infracciones que tales actos u omisiones pudieran constituir.
    - (iii) Las normas que tipifican los actos u omisiones como infracción administrativa.
    - (iv) Las sanciones que, en su caso, correspondería imponer.
    - (v) El plazo dentro del cual el administrado puede presentar sus descargos por escrito.



(vi) La autoridad competente para imponer la sanción, identificando la norma que le otorgue dicha competencia.

A la notificación de la imputación de cargos se anexa el Informe de Supervisión.

(Subrayado agregado).

36. Con relación con las características que debe contener la imputación de cargos, Morón Urbina<sup>44</sup> precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, los cuales deben reunir los requisitos de:

- a) Precisión: Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir, la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer así como la autoridad competente para imponer la sanción con la norma que atribuya competencia. Estos elementos deben ser precisos y no sujetos a inferencias o deducciones por parte de los imputados (...)
- b) Claridad: posibilidad real de entender los hechos y calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la Administración.
- c) Inmutabilidad: no puede ser variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios inmersa en el principio de conducta procedimental
- d) Suficiencia: debe contener toda la información necesaria para que el administrado le pueda contestar, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo.

37. La correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional<sup>45</sup>, en diversas sentencias, ha precisado que la imputación debe contener información de forma clara y precisa al administrado. Por citar una de ellas, en el fundamento 14 del Expediente N° 02098-2010-PA/TC (Caso Eladio Oscar Iván Guzmán Hurtado), precisó lo siguiente:

14.- (... ) queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción ha imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa.

38. De lo expuesto, se determina que una correcta imputación de cargo (comunicación del inicio del procedimiento sancionador), debe hacer conocer al administrado de forma clara, precisa y suficiente, los siguientes supuestos:

<sup>44</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

<sup>45</sup> Numeral 14 de la sentencia que recae en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

- a) El hecho por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
- b) La infracción legal que podría haberse generado.
- c) La sanción que se le puede imponer.
- d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

39. Llegados a este punto, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3<sup>o</sup><sup>46</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>o</sup><sup>47</sup> del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

40. Así las cosas, la motivación deberá ser expresa, a efectos de que el acto administrativo que sustenta, sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

41. Con todo, se entiende que una adecuada motivación requiere que la misma sea precisa, suficiente y congruente<sup>48</sup>, a efectos de que el acto emanado de la

<sup>46</sup> 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.

<sup>47</sup> 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.

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.

<sup>48</sup> Al respecto, se ha de mencionar que, en el derecho comparado, ordenamientos jurídicos como el español, reconocen como requisitos de la motivación que la misma sea sucinta, suficiente y congruente; siendo incluso, que el primero de ellos, es el único de los componentes de aquella que es contemplado de manera expresa por parte del legislador.

En esa línea, Navarro González señala que:

Administración revista caracteres de coherencia y eficacia, que permitan – en todo caso– conocer la correcta proyección de las justificaciones que dieron origen a las decisiones administrativas.

42. Partiendo de lo esbozado, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia del principio del debido procedimiento antes descrito, la resolución impugnada materia de análisis se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos y, por ende, se ajusta a derecho y a la normativa aplicable.

Respecto a los hechos detectados en la Supervisión Regular 2016

43. Durante la Supervisión Regular 2016, la DS verificó que Agroindustrial Laredo no presentó el informe de monitoreo ambiental correspondiente al primer semestre del año 2016:

**Acta de Supervisión**

Nº	HALLAZGOS
01	El administrado manifiesta que no ha presentado el informe de monitoreo ambiental correspondiente al primer semestre de 2016.

**Informe de Supervisión**

68. Resulta importante señalar que, con fecha 2 de diciembre de 2016 y registro N° 2016-E01-080775, la empresa Agroindustrial Laredo S.A.A. presentó ante la Oficina Desconcentrada de La Libertad del OEFA el Informe de Supervisión Semestral del Cumplimiento Ambiental y Social del I semestre 2016. No obstante, de la revisión de dicho documento se verifica que carece de información, tales como los Informes de Ensayo, las Cadenas de Custodia, y los Certificados de Calibración de los equipos utilizados, información que resulta relevante para sustentar y validar los resultados obtenidos en el Informe presentado.

- El término sucinto que acompaña a la motivación debe interpretarse como un “razonamiento parco, en cuanto permita colegir la lógica de la decisión adoptada”, bastando que “expliciten la razón del proceso lógico y jurídico que determinó la decisión administrativa”.
- La motivación ha de ser suficiente y aún en el supuesto de ser sucinta o escuetamente breve, ha de contener en todo caso la razón esencial de decidir lo dispuesto en el acto administrativo, de tal modo que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión, el cuándo, cómo y porqué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para su adecuada posible defensa, permitiendo también a su vez a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que le permitan resolver la impugnación judicial del acto.
- La exteriorización de la justificación de las decisiones administrativas aparte de ser suficiente, debe ser congruente, debe tener coherencia no solo con la decisión final adoptada sino también con el fundamento de la decisión.

Navarro González, Rocío M. (2017). *La motivación de los actos administrativos*. Madrid, Editorial: Aranzadi, 2017, pp. 200, 203 y 211.



**CARTA N° 039**

Jefe de Oficina Desconcentrada de La Libertad  
Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA  
Jr. San Martín N° 477- Cercado Trujillo - La Libertad

ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL Oficina Desconcentrada de La Libertad TRÁMITE DOCUMENTARIO	
<b>RECIBIDO</b>	
02 DIC. 2016	
REG. N°	FOLIO: 99
FIRMA:	HORA: 09:35
LA RECEPCIÓN NO IMPLICA CONFORMIDAD	

**ASUNTO: Informe de Supervisión Semestral del Cumplimiento Ambiental y Social de Agroindustrial Laredo S.A.A. – I Semestre 2016**

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para hacerle llegar mi cordial saludo y a la vez le estamos haciendo llegar el Informe del I Semestre Ambiental correspondiente al 2016 de Agroindustrial Laredo S.A.A

Agradeciendo anticipadamente la atención que se sirva brindar a la presente y no dudando de su aceptación, aprovecho la ocasión para expresarle mi más cordial saludo.

Solicitamos tenga a bien hacernos llegar las comunicaciones que considere convenientes a la siguiente dirección: Av. Trujillo S/N. Laredo, Trujillo, Teléfonos (044)445028 - Anexos Asesoría Legal (3222), Secretaría de Gerencia (3280), Productividad y Medio Ambiente (3304- 3305), Telefax (044)435010.

Atentamente.

Agroindustrial Laredo S.A.A.  
*Luis Fernando Piza B.*  
Luis Fernando Piza B.  
GERENTE GENERAL

Fuente: Informe de Supervisión, p. 1279 (CD Folio 18).

44. De lo expuesto se observa que, tanto en el sustento técnico como en el análisis de las observaciones, la Autoridad Supervisora consideró lo siguiente:
- Durante la Supervisión Regular 2018, el representante de Agroindustrial Laredo manifestó no haber presentado el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al Semestre 2016-I.
  - Asimismo, Agroindustrial Laredo manifestó haber realizado los monitoreos ambientales correspondientes a efluentes industriales, emisiones atmosféricas y agua subterránea, facilitando al equipo supervisor del OEFA, copia de los Informes de Ensayo de dichos análisis realizados.
  - Por lo que, si bien se aprecia que el administrado ha realizado los monitoreos ambientales del Semestre 2016-I, este no ha cumplido con su compromiso ambiental de presentarlos ante la autoridad competente.
  - De forma posterior, el 2 de diciembre de 2016, Agroindustrial Laredo presentó el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al primer semestre 2016, a través de la carta con Registro N° 2016-E01-080775. Sin embargo, toda vez que no se incluyen los informes de ensayo, cadenas de custodia, certificados de calibración, no se pudo validar los resultados del informe presentado.
45. En ese orden de ideas, la DS concluye que Agroindustrial Laredo no presentó el informe de monitoreo ambiental del Semestre 2016-I, según el compromiso asumido en su instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.

46. Considerando lo detectado durante la Supervisión Regular 2016, la SFAP inició un procedimiento administrativo sancionador contra Agroindustrial Laredo, por no presentar los monitoreos ambientales correspondientes al primer semestre del año 2016, incumpliendo el compromiso asumido en su PAMA, toda vez que, Agroindustrial Laredo manifestó no haber presentado el referido informe.
47. Asimismo, la SFAP basó su imputación, en lo señalado en el literal (c) del artículo 2 de la Resolución Gerencial N° 002-2004-INRENA-OGATEIRN:

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** La Empresa Agroindustrial Laredo S.A.A. queda obligada a garantizar que no afectará el estado de los recursos naturales ni el medio ambiente dentro de su área de influencia directa e indirecta.

**Artículo 2°.-** La Empresa Agroindustrial Laredo S.A.A., queda sujeta a las obligaciones siguientes:

- a) cumplir con los compromisos de protección ambiental asumidos en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental,
- b) garantizar que se controlarán y mitigaran los impactos que generará la actividad para no causar afectaciones sobre el medio ambiente y la salud de los pobladores vecinos.
- c) continuar remitiendo semestralmente a INRENA, los resultados del Programa de Monitoreo Ambiental de la actividad.
- d) facilitar la ejecución de las acciones de Vigilancia y Seguimiento a los compromisos asumidos en el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental.
- e) informar a INRENA sobre los posibles cambios que se realicen en su infraestructura y funcionamiento, los cuales tengan implicancias ambientales, debiendo implementar las medidas preventivas, de mitigación y de control pertinentes. Asimismo, debe solicitar la opinión técnica favorable previa a INRENA, si las modificaciones involucran la generación de impactos ambientales significativos.

48. En esta línea, se advierte que el sustento de la imputación considerado en la Resolución Subdirectoral N° 674-2018-OEFA-DFAI/SFAP es el siguiente:

**Extracto de la Resolución Subdirectoral N° 674-2018-OEFA-DFAI/SFAP:**

De la revisión de la Resolución Gerencial N° 002-2004-INRENA-OGATEIRN, en el literal (c) del artículo 2 se señaló que Agroindustrial Laredo remitiría semestralmente, los resultados del Programa de Monitoreo Ambiental, Pág. 43 del Legajo del administrado (164 AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A.pdf).

En ese sentido, durante la Supervisión Regular 2016, el representante del administrado manifestó no haber presentado el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al I semestre del año 2016, conforme se consignó en el Acta de Supervisión Directa C.U.C. 0042 -9-2016-12. Folio 863 (reverso) del Informe de Supervisión Directa N° 139-2017-OEFA/DS-IND.

(Subrayado agregado)

49. Por su parte, en el análisis de los fundamentos que sustentan su pronunciamiento en la Resolución Directoral I, la DFAI señaló:

**Extracto de la Resolución Directoral I:**

46. En efecto, de la revisión del referido escrito presentado ante el OEFA el 2 de diciembre del 2016, se verifica que presentó el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al semestre 2016-I.

47. Sin embargo, de la revisión del mismo únicamente se advierte que presentó el informe correspondiente a Emisiones Gaseosas y Material Particulado, mas no de Efluentes Líquidos pues, el documento ingresado constaba de 99 folios, mientras que los monitoreos remitidos por Agroindustrial Laredo como anexo del escrito de descargos es mayor a dicho número de folios. Por ende, no se genera certeza respecto de los documentos presentados en su oportunidad ante el OEFA.

(Subrayado agregado)

50. Al respecto, se evidencia que la SFAP inició el presente procedimiento sancionador en función a que Agroindustrial Laredo, a la fecha de la Supervisión Regular 2016, esto es, en el mes de setiembre de 2016, manifestó no haber presentado el referido informe. De lo cual se advertiría que, a dicha fecha, a criterio de la SFAP, el plazo de entrega de los resultados del programa de monitoreo ambiental, ya se encontraba vencido.

51. Sin embargo, en los fundamentos de la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI, la DFAI consideró que Agroindustrial Laredo incurrió en la conducta infractora, en la medida que si bien, de la revisión del escrito presentado ante el OEFA el 2 de diciembre del 2016, se verifica que el administrado presentó el Informe de Monitoreo Ambiental correspondiente al semestre 2016-I, no existía certeza respecto de los documentos presentados en su oportunidad ante el OEFA. De ello se advertiría que, a criterio de la DFAI, al 2 de diciembre de 2016, aún no se encontraba vencido el plazo de entrega de los resultados del programa de monitoreo ambiental.

52. Ahora bien, de la revisión de la Resolución Subdirectoral N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP y de la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI, se evidencia que si bien se hace mención a la obligación de Agroindustrial Laredo, de continuar remitiendo semestralmente los resultados del programa de monitoreo ambiental, no se ha determinado el plazo máximo establecido para la presentación de los resultados correspondientes al Semestre 2016-I.

53. En ese sentido, esta Sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP, no ha cumplido con describir con precisión suficiente los actos u omisiones que pudieran constituir la infracción administrativa.

54. Por lo que, siendo que la motivación exige que la autoridad administrativa ha de justificar toda decisión que adopte, a través de la exposición de los hechos debidamente probados, relevantes del caso específico y la exposición de las razones jurídicas y normativas correspondientes, dotando su pronunciamiento de precisión, suficiencia y congruencia; no resultan acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.

55. En vista de lo anteriormente expuesto, esta Sala concluye que la Resolución Subdirectoral N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP, la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI y la Resolución Directoral N° 399-2019-OEFA/DFAI, no se encuentran debidamente motivadas, vulnerando el principio del debido



procedimiento previsto en el numeral 2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, así como el requisito de la validez del acto administrativo, referido a la debida motivación; advirtiéndose que la resolución impugnada está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>49</sup>.

56. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectorial N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP, la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI y la Resolución Directoral N° 399-2019-OEFA/DFAI 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.
57. En atención a las consideraciones antes señaladas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados por el administrado en su recurso de apelación.
58. Sin perjuicio de lo expuesto, correspondería a la DFAI evaluar la necesidad de actualizar el instrumento de gestión ambiental, a fin de que se precisen las obligaciones establecidas, de ser el caso.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley 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 Subdirectorial N° 674-2018-OEFA/DFAI/SFAP, la Resolución Directoral N° 3264-2018-OEFA/DFAI y la Resolución Directoral N° 399-2019-OEFA/DFAI, a través de la cuales se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de **AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A.**, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación; debiéndose **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.

<sup>49</sup> TUO de la LPAG

#### Artículo 10.- Causales de nulidad

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

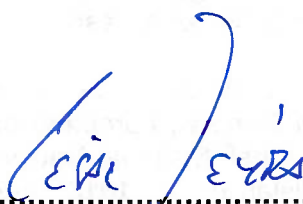
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)

**SEGUNDO.** - Notificar la presente Resolución a **AGROINDUSTRIAL LAREDO S.A.A.** y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.


Regístrese y comuníquese.



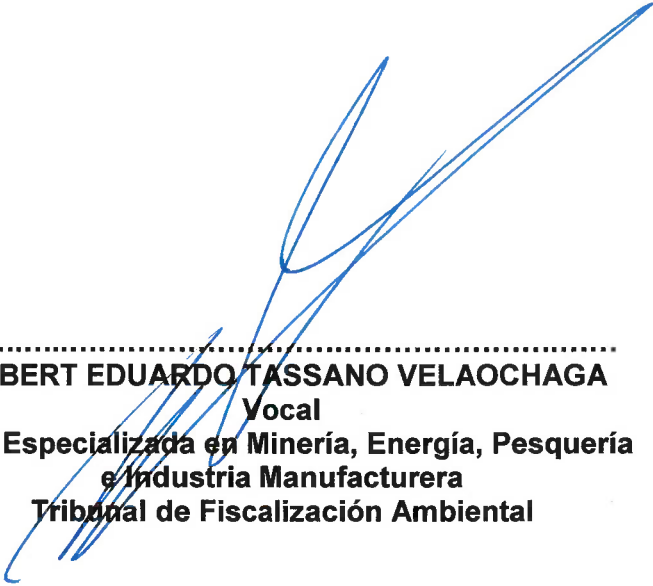
.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidenta  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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



.....  
**MARY ROJAS CUESTA**  
Vocal

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



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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 403-2019-OEFA-TFA-SMEPIM, la cual tiene 23 páginas.