



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

RESOLUCIÓN N° 120-2022-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 1133-2020-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : ARPE E.I.R.L.
SECTOR : INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2489-2021-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 2489-2021-OEFA/DFAI del 28 de octubre de 2021, al haberse vulnerado el debido procedimiento; y, en consecuencia, se retrotrae el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.*

Lima, 28 de marzo de 2022

I. ANTECEDENTES

1. ARPE E.I.R.L. (en adelante, **ARPE**)¹ es titular de la unidad fiscalizable denominada Infraestructura de Disposición Final de Residuos Sólidos del Ámbito de la Gestión Municipal (Residuos Peligrosos), ubicada en la carretera camino al poblado Miramar, al Sur Este de la ciudad de Negritos, distrito de La Brea, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Infraestructura de RS**)².
2. Respecto a la Infraestructura de RS, el administrado cuenta con los siguientes instrumentos ambiental:
 - a) Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Infraestructura de Disposición Final de Residuos Sólidos del Ámbito de la Gestión No Municipal (Residuos Sólidos)”, aprobado por la Dirección General de Salud Ambiental e Inocuidad

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20161354377.

² Según se detalla en el Apartado I del Informe N° 0075-2020/DSIS-CRES.

Alimentaria (**Digesa**) mediante Resolución Directoral N° 1052-2009/DIGESA/SA del 05 de marzo de 2009 (en adelante, **DIA**).

- b) Ampliación del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto “Infraestructura de Disposición Final de Residuos Sólidos del Ámbito de la Gestión No Municipal (Residuos Sólidos), aprobado por la Digesa mediante Resolución Directoral N° 2128-2016/DIGESA/SA del 19 de octubre de 2016 (en adelante, **EIA de ampliación**).
3. El 05 de junio de 2019, la Dirección de Supervisión Ambiental en Infraestructura y Servicios (en adelante, **DSIS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión orientativa a la Infraestructura de Residuos Sólidos (en adelante, **Supervisión Orientativa 2019**); asimismo, del 09 al 10 de diciembre de 2019 se realizó una supervisión regular a dicha unidad (en adelante, **Supervisión Regular 2019**). Los resultados de estas supervisiones fueron recogidos en el Acta de Supervisión del 05 de junio de 2019 (en adelante, **Acta de Supervisión I**) y en el Acta de Supervisión del 10 de diciembre de 2019 (en adelante, **Acta de Supervisión II**), respectivamente.
4. Adicionalmente, a través del Informe de Supervisión N° 0075-2020-OEFA/DSIS-CRES del 25 de setiembre de 2020 (en adelante, **Informe de Supervisión**), la DSIS analizó los incumplimientos a la normativa ambiental detectados durante la Supervisión Regular 2019, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones.
5. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectorial N° 0003-2021-OEFA/DFAI-SFIS del 29 de enero de 2021 (en adelante, **Resolución Subdirectorial**)³, la Subdirección de Fiscalización en Infraestructura y Servicios (en adelante, **SFIS**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra ARPE (en adelante, **PAS**)⁴.

³ Notificada por casilla electrónica el **01 de febrero de 2021**.

⁴ Conforme al numeral 6.2.1 del Reglamento de Acciones de Fiscalización Ambiental y seguimiento y verificación a Entidades de Fiscalización Ambiental del OEFA durante el Estado de Emergencia Sanitaria decretado en el país ante el brote del COVID-19, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 008-2020-OEFA/CD, el cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos y actividades derivadas del ejercicio de las funciones de fiscalización ambiental a cargo del OEFA se encuentra suspendido desde el 16 de marzo de 2020 hasta que la actividad sujeta a fiscalización se reinicie.

Así, en el numeral 6.2.3 de dicho cuerpo normativo se establece que, los plazos de los procedimientos a cargo del OEFA se retoman con la aprobación del presente Reglamento cuando, entre otros, los administrados desarrollan actividades esenciales vinculadas al recojo y limpieza de residuos sólidos, a cargo de las municipalidades; realizan el manejo de residuos en infraestructuras de residuos sólidos o en áreas degradadas por residuos sólidos para recuperación o reconversión. En ese sentido, el cómputo de los plazos del procedimiento administrativo seguido contra ARPE., se reiniciaron a partir del **08 de junio de 2020**.

6. Luego de la evaluación de los descargos formulados por el administrado⁵, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 0035-2021-OEFA/DFAI-SFIF del 24 de setiembre de 2021 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁶.
7. Posteriormente, una vez analizados los descargos al Informe Final de Instrucción⁷, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 2489-2021-OEFA/DFAI del 28 de octubre de 2021 (en adelante, **Resolución Directoral**)⁸, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de ARPE por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación⁹:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
7	ARPE no realizó la implementación del sistema de sellado y recogida de lixiviados incumpliendo su	Artículo 8 y 24 de la Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611 (LGA) ¹⁰ ; el artículo 15 de la Ley	Artículo 5 de la Tipificación de Infracciones Administrativas y la Escala de Sanciones relacionadas con los

⁵ Escrito con Registro N° 2021-E01-045956.

⁶ Notificado por casilla electrónica el **24 de setiembre de 2021**, mediante Carta N° 1965-2021-OEFA/DFAI.

⁷ Escrito con Registro N° 2021-E01-087816.

⁸ Notificada por casilla electrónica el **28 de octubre de 2021**.

⁹ Cabe señalar que, en dicho pronunciamiento la Autoridad Decisora declaró el archivo del PAS de las siguientes conductas infractoras:

N°	Conductas Infractoras
1	Implementar componentes para el almacenamiento y disposición de residuos sólidos fuera del área de su infraestructura, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.
2	No realizó la construcción e implementación de la loza de recepción para residuos oleosos, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental
3	Implementar componentes para el almacenamiento de tierras impregnadas con hidrocarburos y para el almacenamiento de residuos de aparatos eléctricos y electrónicos – RAEE, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.
4	No implementar el cerco perimétrico de su infraestructura, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.
5	No evitar e impedir la afectación del suelo con residuos producto con residuos de hidrocarburos producto del desarrollo de su actividad.
6	No realizó la implementación del sistema de sellado y recogida de lixiviados incumpliendo su instrumento de gestión ambiental.
7	No realizó la implementación del sistema de sellado y recogida de lixiviados incumpliendo su instrumento de gestión ambiental (en el extremo de los hechos detectados en la primera acción de supervisión, un talud mínimo de 2% hacia el tanque de colección en la base de la instalación del relleno, un sistema de recolección de lixiviado en la base y en los taludes laterales consistente en una capa de drenaje de geotextil más tuberías HDPE y un sistema de tuberías, ubicado talud arriba, que permita la extracción del lixiviado).
8	No realizó el tratamiento de fluidos de perforación, incumplimiento su instrumento de gestión ambiental.
9	No implementó la operación de tratamiento de residuos sólidos por solidificación, incumpliendo su instrumento de gestión ambiental

¹⁰ **Ley General del Ambiente, aprobada con Ley N° 28611**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 18.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos. (...)

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
	instrumento de gestión ambiental (en adelante, Conducta Infractora 7)	del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobada con Ley N° 27446 (LSNEIA) ¹¹ ; y el artículo 29 del Reglamento de la LSNEIA, aprobado con Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSNEIA) ¹² .	Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD (RCD N° 006-2018-OEFA/CD) ¹³ ; en concordancia con el numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones de la RCD N° 006-2018-OEFA/CD ¹⁴ .

Fuente: Resolución Directoral.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

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. (...)

¹¹ **Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado con Ley N° 27446**, 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.

¹² **Reglamento de la LSNEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**, publicado 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.

¹³ **Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, que aprueba la tipificación de 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.

¹⁴ **Cuadro de tipificación de Infracciones Administrativas y la Escala de Sanciones de la RCD N° 006-2018-OEFA/CD.**

INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
3	DESARROLLAR PROYECTOS O ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
3.1	Incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículos 13 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA.	MUY GRAVE	Hasta 15 000 UIT

8. Asimismo, mediante la Resolución Directoral, la DFAI resolvió sancionar al administrado con una multa ascendente a 17,378 (diecisiete con 378/1000)¹⁵ Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago.
9. El 19 de noviembre de 2021, ARPE interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral y solicitó el uso de la palabra. Sin embargo, sobre este pedido, esta Sala no ha considerado necesario que se lleve a cabo la audiencia de informe oral¹⁷, ya que se está declarando la nulidad de la Resolución Directoral; razón por la cual, tomando en cuenta la naturaleza de este procedimiento, no se vulneran los principios del debido procedimiento y defensa¹⁸.

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**)¹⁹, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada con la Ley N° 29325 y modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)²⁰, el OEFA es un organismo público técnico

¹⁵ En el año 1982, a través de la Ley N° 23560, el Perú se adhirió al *Sistema Internacional de Unidades* que tiene por norma que los millares se separan con un espacio y los decimales con una coma. En ese sentido, así deben ser leídas y comprendidas las cifras de la presente resolución.

¹⁶ Escrito con Registro N° 2021-E01-097593.

¹⁷ Mediante acuerdo adoptado en la Sesión N° 023-2022-TFA/SE del 21 de marzo de 2022.

¹⁸ Al respecto, nuestro Tribunal Constitucional ha establecido que en los procesos en donde prevalece el sistema escrito, como sucede con el PAS, el hecho de que no se haya informado oralmente en la vista de la causa no significa, *per se*, que una violación del derecho de defensa. Véase fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 789-2018-HC.

¹⁹ **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.

²⁰ **Ley del SINEFA, aprobada con Ley N° 29325**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 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

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los

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 del SINEFA 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 OEFA²¹.
13. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 002-2018-MINAM²², se aprobó el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en lo que se refiere a la infraestructura de residuos sólidos, del MINSAL al OEFA. Asimismo, a través del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 025-2018-OEFA/CD, se estableció que el OEFA asume funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental para la infraestructuras de residuos sólidos, a partir del **18 de octubre de 2018**.
14. Por otro lado, en el artículo 10 de la Ley del SINEFA²³ y en los artículos 19 y 20

instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

- 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.

²¹ **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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²² **Decreto Supremo N° 002-2018-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en lo que se refiere a la infraestructura de residuos sólidos, del Ministerio de Salud (MINSAL) al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 22 de marzo de 2018.

Artículo 1.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en lo que se refiere a la infraestructura de residuos sólidos, del MINSAL al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en lo que se refiere a la infraestructura de residuos sólidos, del MINSAL al OEFA, de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 16, el literal d) del artículo 23, el literal a) del artículo 78, y la Segunda Disposición Complementaria Modificatoria del Decreto Legislativo N° 1278, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

²³ **Ley del SINEFA**, modificada por el Decreto Legislativo N° 1389, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 05 de setiembre de 2018.

Artículo 10. - Órganos Resolutivos

10.1 El OEFA cuenta con órganos resolutivos de primera y segunda instancia para el ejercicio de la potestad sancionadora.

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el 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

del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁴, se 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)²⁵.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2 de la LGA²⁶, 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.

ley. (...).

²⁴ **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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **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.

17. En esa 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 elevar a rango constitucional las normas que tutelan 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 ambiente²⁷.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁸, 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 preserve²⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.
20. Cabe destacar que, en su dimensión 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 que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. 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

²⁷ Fundamento jurídico 33 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁸ **Constitución Política del Perú.**

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.

²⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, ha señalado sobre el derecho a un ambiente sano lo siguiente:

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.

³⁰ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° 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.

prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³¹.

22. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, el TFA interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

23. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado³² y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)³³; razón por la cual, es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso se circunscriben a lo siguiente:
- (i) Determinar si en la tramitación del PAS se vulneró el derecho al debido procedimiento al no haberse concedido el uso de la palabra.
 - (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa e imponer una sanción de multa a ARPE por la Conducta Infractora 7.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

³¹ Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

³² Al respecto, se debe precisar que el 08 de octubre de 2021 fue feriado nacional por la conmemoración de un año más del Combate de Angamos; y el 11 de octubre de 2021 fue declarado día no laborable con Decreto Supremo N° 161-2021-PCM. Por lo que, ambas fechas no se están considerando dentro del plazo de días hábiles que transcurre para la interposición del recurso de apelación.

³³ **TUO de la LPAG, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

Artículo 218. - Los 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.

VI.1 Determinar si en la tramitación del PAS se vulneró el derecho al debido procedimiento al no haberse concedido el uso de la palabra

25. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala considera importante exponer el marco normativo que aborda la aplicación de los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, teniendo en consideración lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2 del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD³⁴.

A. Sobre los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador

26. Al respecto, cabe señalar que conforme al principio de legalidad —previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁵— las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, a 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. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente; constituyéndose, en todo caso, como el principio rector por excelencia de la potestad sancionadora administrativa.

28. En esa línea, en el ordenamiento jurídico nacional se ha regulado el principio del debido procedimiento estableciéndose, en el marco del derecho administrativo, como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad

³⁴ **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA**, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* 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. (...)

Sobre el particular y con relación al derecho de defensa de los administrados, el Tribunal Constitucional en su Sentencia recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 24 y 25) señala:

El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.

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:

1.1. 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.

sancionadora administrativa; ello, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales del mismo.

29. Así, en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y el artículo 248 del TUO de la LPAG³⁶, se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre las que se encuentra, el derecho de defensa y a solicitar el uso de la palabra.
30. Teniendo claro este marco conceptual, corresponde analizar si la DFAI ha respetado las garantías antes abordadas.

B. De lo argumentado en el recurso de apelación

31. ARPE alegó que, en su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, solicitó el uso de la palabra para exponer de manera clara y precisa sus argumentos, con el propósito de demostrar el sustento técnico que amerita el presente caso y absolver las dudas que los evaluadores presenten. Sin embargo, no se le concedió ningún informe oral, sin motivo alguno.
32. Añadió que, si bien los informes orales se sujetan las particularidades de cada expediente, pero ello no implica una denegatoria arbitraria.
33. En tal sentido, al no haberse atendido debidamente su solicitud para el uso de la palabra, advirtió una contravención al principio del debido procedimiento.

C. Análisis del caso concreto

36

TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

1. **Legalidad.** - Sólo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado, las que en ningún caso habilitarán a disponer la privación de libertad.
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. (...)

34. En atención a la pretensión señalada, este Tribunal considera pertinente evaluar si la DFAI, al momento de emitir la Resolución Directoral, tomó en consideración la solicitud de uso de la palabra presentada por el recurrente.
35. Para ello, es menester traer a colación lo previsto en el artículo 9 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, en donde se dispone lo siguiente:

Artículo 9. - Audiencia de informe oral

- 9.1 La Autoridad Decisora puede, de oficio o a solicitud de parte, citar a audiencia de informe oral, con no menos de tres (3) días hábiles de anticipación.
- 9.2 La audiencia de informe oral debe ser registrada por la Entidad en audio y/o video a través de cualquier medio que permita dejar constancia de su realización.

(Subrayado agregado)

36. De lo expuesto se desprende que los administrados pueden solicitar el uso de la palabra; sin embargo, **corresponde a la Autoridad Decisora determinar si se lleva a cabo la audiencia de informe oral.**
37. Con relación a lo anterior, se debe recodar el artículo IV del Título Preliminar del TULO de la LPAG³⁷, en donde se detalla que el principio del debido procedimiento garantiza que los administrados puedan solicitar el uso de la palabra; no obstante, no resulta exigible a la Administración Pública conceder en todos los casos las audiencias de informe oral.
38. En efecto, el debido procedimiento contiene el derecho a exponer oralmente, empero, no es un derecho absoluto, **por lo que puede ser denegado por razones objetivas**³⁸. Aquí resulta pertinente destacar que, de acuerdo con la línea

³⁷

TULO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. 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. (...)

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.

³⁸

Cfr. Morón, J. (2017). Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. (Tomo I. 12da edición). Lima: Gaceta Jurídica, p. 81.

del Tribunal Constitucional, en los procesos en donde prevalece el sistema escrito, como sucede con el PAS, el hecho de que no se haya informado oralmente no significa una violación del derecho de defensa, siempre que el interesado (administrado) tuviera la oportunidad de ejercer su defensa por escrito³⁹.

39. A ello se debe agregar que, conforme a lo dispuesto en el artículo 172 del TUO de la LPAG, los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento formular alegaciones, aportar elementos de juicio, los mismos que deberán ser analizados por la autoridad al resolver⁴⁰.
40. Llegados a este punto, en el caso concreto, ARPE solicitó el uso de la palabra en el “tercero otrosí decimos” del escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, como se observa a continuación:

TERCERO OTROSÍ DECIMOS: Que, conforme al artículo 9° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N.° 027-2017-OEFA/CD, solicitamos se nos conceda el uso de la palabra por espacio de quince (15) minutos a los abogados, como a nuestro técnico especialista ambiental, para los efectos de informar oralmente, la fundamentación jurídica como técnica respectivamente.

Fuente: Escrito con Registro N° 2021-E01-087816.

41. En ese sentido, en función a lo indicado en los considerandos que preceden, correspondía a la Autoridad Decisora pronunciarse sobre dicha solicitud, ya sea en el decurso del PAS o emitiendo pronunciamiento sobre la misma en la resolución final; no obstante, de la revisión del Expediente N° 1133-2020-OEFA/DFAI/PAS y del Sistema de Trámite Documentario (**SIGED**)⁴¹, esta Sala verifica que no obra documento alguno en referencia a la solicitud de uso de la palabra cursada por ARPE, así como tampoco se advierte su mención en el resumen de descargos que fueron analizados en la Resolución Directoral.
42. Por tanto, el hecho de que la DFAI no haya atendido la solicitud de uso de la palabra presentada por el recurrente, constituye una vulneración al principio del debido procedimiento. Sobre ese punto, no se cuestiona aquí el hecho que el otorgamiento o denegatoria de un pedido de informe oral constituye una potestad de la Autoridad Decisora, sino que esta potestad no se haya ejercido en

³⁹ Véase las sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N° 05874-2013-PH/TC (fundamento jurídico 4), Expediente N° 3571-2015-PHC/TC (fundamento jurídico 9) y N° 00789-2018-HC (fundamento jurídico 9).

⁴⁰ **Artículo 172.- Alegaciones**

172.1 Los administrados pueden en cualquier momento del procedimiento, formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio, los que serán analizados por la autoridad, al resolver.

172.2 En los procedimientos administrativos sancionadores, o en caso de actos de gravamen para el administrado, se dicta resolución sólo habiéndole otorgado un plazo perentorio no menor de cinco días para presentar sus alegatos o las correspondientes pruebas de descargo.

⁴¹ <https://sistemas.oefa.gob.pe/siged/>

concordancia con los principios que inspiran todo debido procedimiento, los cuales exigen que se exponga mínimamente por qué se toma una u otra decisión.

43. En vista de lo anteriormente expuesto, esta Sala concluye que la resolución venida en grado fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG. En ese sentido, se advierte que la resolución impugnada está inmersa en la causal de nulidad prevista en el numerales 1 del artículo 10 de la citada norma legal⁴².
44. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral; y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo⁴³.
45. En atención a lo antes señalado, carece de objeto analizar la siguiente cuestión controvertida y emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos formulados por ARPE.

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 de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA⁴⁴.

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 2489-2021-OEFA/DFAI del 28 de octubre de 2021, al haberse vulnerado el debido procedimiento; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a ARPE E.I.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines pertinentes.

⁴² **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. (...)

⁴³ Ver la Resolución N° 175-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de marzo de 2019, la Resolución N° 182-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 8 de abril de 2019, la Resolución N° 116-2020-OEFA/TFA-SE del 16 de julio de 2020, la Resolución N° 191-2020-OEFA/TFA-SE del 29 de setiembre de 2020 y la Resolución N° 068-2020-OEFA/TFA-SE del 11 de marzo de 2021.

⁴⁴ Modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 21 de mayo de 2020.

Regístrese y comuníquese

[MYUI]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[HTASSANO]

[MROJASC]

[RIBERICO]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 04933901"



04933901