



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

RESOLUCIÓN N° 250-2025-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 0737-2024-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : TENGDA (PERÚ) CERÁMICA S.A.C.

APELANTE : SOCIEDAD NACIONAL DE INDUSTRIAS

SECTOR : INDUSTRIA

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 00292-2025-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 00292-2025-OEFA/DFAI del 14 de marzo de 2025, mediante la cual se denegó a la Sociedad Nacional de Industrias – SNI su incorporación al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Tengda (Perú) Cerámica S.A.C., como tercero administrado.

Lima, 22 de abril de 2025

I. ANTECEDENTES

- El 12 de septiembre de 2024, mediante la Resolución Subdirectoral N° 00356-2024-OEFA/DFAI-SFAP¹ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante, **DFAI**) inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**), contra la empresa Tengda (Perú) Cerámica S.A.C.² (en adelante, **Tengda**) por infracciones a la normativa ambiental³, en el marco del Reglamento del

¹ Notificada a Tengda (Perú) Cerámica S.A.C. el 13 de setiembre de 2024.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20609059631.

³ Las infracciones imputadas en el citado PAS versan sobre las siguientes conductas infractoras:

N°	Conducta infractora
1	Tengda incumple la normativa ambiental, toda vez que desarrolla actividades destinadas a la fabricación de materiales de construcción de arcilla (porcelanato) sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
2	Tengda incumplió la normativa ambiental, toda vez que no cuenta con el inventario de todos los insumos peligrosos que utiliza en la Unidad Fiscalizable, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno.
3	Tengda incumplió la normativa ambiental, toda vez que no cuenta con las Fichas de Datos de Seguridad de todos los insumos peligrosos que utiliza en la Unidad Fiscalizable, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno.

Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**).

2. El 7 de febrero de 2025, la **Sociedad Nacional de Industrias**⁴ (en adelante, **SNI**) solicitó su incorporación como tercero administrado al PAS, sobre la base de los siguientes argumentos:
 - 2.1. Los artículos 62 y 71 del TUO de la LPAG establece que aquellos que posean derechos o intereses legítimos, aun sin haber iniciado el procedimiento, son considerados administrados y pueden participar en el proceso con los mismos derechos y obligaciones que las partes intervinientes.
 - 2.2. La experiencia y compromiso institucional de la SNI respaldan su legitimidad, al ser una asociación sin fines de lucro que, conforme a su Estatuto y Código de Ética, promueve un desarrollo industrial sostenible y respetuoso de la normativa ambiental.
 - 2.3. Existen precedentes en la incorporación de terceros administrados, evidenciados por varias resoluciones: Resolución Directoral N° 02358-2024-OEFA/DFAI (18 de diciembre de 2024), Resolución Directoral N° 2171-2022-OEFA/DFAI (16 de diciembre de 2022), Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 00042-2021-SENACE/PE, Resolución Jefatural N° 059-2018-SENACE/JEF, Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 0012-2019-SENACE/PE, Resolución de Presidencia Ejecutiva N° 00072-2024-SENACE/PE Además, el Sexto Juzgado Contencioso Administrativo Permanente ratificó esta posibilidad en el marco del procedimiento sancionador, conforme a la Resolución Directoral N° 02034-2024-OEFA/DFAI (15 de octubre de 2024) y la sentencia en el Expediente N° 17039-2016.
 - 2.4. La construcción irregular de la Planta de Cerámica y Porcelanato por TENGDA—desarrollada sin contar con las autorizaciones pertinentes, Plan de Participación Ciudadana, Estudio de Impacto Ambiental, licencia de uso de agua y demás autorizaciones municipales—genera un daño ambiental potencial en una zona agrícola, lo que evidencia la necesidad de la intervención de terceros con legitimidad para aportar experiencia y salvaguardar el ambiente.
 - 2.5. El TUO de la LPAG, mediante sus artículos 119, 120 y 172, garantiza la plena capacidad de los terceros administrados para formular peticiones, presentar alegatos, aportar medios probatorios y contradecir resoluciones

4	Tengda incumplió la normativa ambiental, toda vez que no adopta las medidas para el adecuado manejo y almacenamiento de materiales e insumos peligrosos que utiliza en la Unidad Fiscalizable, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento de Gestión Ambiental para la Industria Manufacturera y Comercio Interno.
5	Tengda incumplió la normativa ambiental, toda vez que no cuenta con un registro interno completo de los residuos sólidos que genera en la Unidad Fiscalizable, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento.

⁴ Registro Único de Contribuyentes N° 20113439964.

dentro del procedimiento sancionador, asegurando una participación equitativa y efectiva en el proceso.

3. El 14 de marzo de 2025, mediante la Resolución N° 00292-2025-OEFA/DFAI⁵ (en adelante, **Resolución Directoral**), la DFAI denegó la incorporación de la SNI al presente PAS, como tercero administrado, en función a los siguientes argumentos:
 - 3.1. La DFAI concluye que la SNI **carece de un interés jurídico directo**, en tanto que asociación gremial, no demuestra que su actividad o derechos se vean afectados de manera concreta y personal por la decisión sancionadora contra Tengda. En esa línea, la DFAI señaló que su interés resulta meramente genérico y no incide de forma directa en el resultado del procedimiento.
 - 3.2. La incorporación de terceros administrados en un PAS requiere acreditar un interés legítimo específico y actual en el objeto del procedimiento. En el caso de la SNI, la DFAI afirma que no se ha acreditado que sus intereses institucionales se encuentren lesionados por la conducta de Tengda, lo que impide su incorporación como parte con derecho a intervenir en el PAS.
 - 3.3. La normativa aplicable al PAS exige que quien pretenda intervenir como tercero administrado debe aportar elementos probatorios de vinculación directa con los efectos del acto a dictar. Bajo esta premisa, la DFAI constató que la solicitud de la SNI no cumple con dichos requisitos, ya que no se aporta evidencia suficiente de afectación directa a sus derechos o intereses.
 - 3.4. El PAS se centra en sancionar las infracciones cometidas por Tengda relacionadas con la gestión ambiental de la planta. La intervención de terceros administrados se reserva para quienes se vean directamente afectados por dichos actos. En este contexto, la SNI, como representante general del sector, no tiene la condición jurídica de parte afectada en el mismo sentido que los interesados con un perjuicio concreto.
 - 3.5. La interpretación de la normativa y la doctrina en materia de PAS establecen que la facultad de apersonamiento de terceros se limita a aquellos que presentan un interés individual o colectivo de carácter específico y demostrado. En atención a ello, la DFAI señala que el interés de la SNI, al ser de carácter amplio y genérico, no se ubica dentro del supuesto de legitimación activa para intervenir como tercero administrado, considerando que en sus estatutos no se advierte en sus fines se encuentre la defensa del medio ambiente.
4. El 4 de abril de 2025, la SNI interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral y solicitó el uso de la palabra; sin embargo, este Tribunal acordó denegar dicha solicitud⁶, en tanto se ha merituado que, en el presente expediente, se cuenta con la documentación suficiente para resolver el recurso de apelación

⁵ Notificada físicamente el 14 de marzo de 2025.

⁶ Acuerdo adoptado en el Acta de Sesión N° 037-2025-TFA/SE del 21 de abril de 2025.

interpuesto; razón por la cual, no se vulneran los principios del debido procedimiento y derecho de defensa.

II. PROCEDENCIA

5. 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 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo No 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)⁷; por lo cual, es admitido a trámite.

III. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

6. La cuestión controvertida en el presente caso se enmarca en determinar si la denegatoria de incorporación de la SNI al presente PAS se encuentra dentro del marco legal vigente.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

IV.1. Sobre los cuestionamientos planteados en el recurso de apelación

7. Mediante su recurso de apelación, la SNI cuestiona los fundamentos expuestos por la DFAI, sobre la base de los siguientes argumentos:

7.1. Interpretación del TUO de la LPAG

- i) La SNI señala que, conforme al numeral 2 del artículo 62 y al artículo 71.3 del TUO de la LPAG, cualquier persona natural o jurídica cuyos derechos o intereses legítimos puedan verse afectados tiene la facultad de intervenir en el procedimiento, sin que sea necesario haber iniciado el proceso.
- ii) Además, según el impugnante, la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD establece que “*cualquier persona natural o jurídica con interés legítimo*” puede participar como tercero interesado en los procedimientos administrativos sancionadores del OEFA.

⁷

TUO de la LPAG, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG.

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, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en el plazo de quince (15) 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.

7.2. Presunta inadecuada aplicación del concepto de “interés legítimo” por parte de la DFAI

- i) La DFAI, según la SIN, sustenta su negativa basándose en criterios (según la Resolución N° 171-2023-OEFA/TFA-SE) que califican como interés “*simple*” a quienes solo demuestran el mero cumplimiento de la legalidad.
- ii) La SNI argumenta que su interés no es meramente simple, sino que se fundamenta en la defensa de un derecho constitucional (el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado) y en la protección de la sostenibilidad de la industria, lo que le confiere una condición de legítimo interés sustancial para intervenir en el PAS.

7.3. Exclusión arbitraria y discriminatoria de terceros administrados, y la vulneración de principios fundamentales del procedimiento administrativo

- i) A criterio del impugnante, la DFAI intenta restringir la participación solo a organizaciones cuyo objeto social primario sea la defensa ambiental, mientras que la SNI, a pesar de ser un gremio del sector industrial, ha desempeñado funciones activas en la promoción de prácticas sostenibles y en la protección del ambiente, para lo cual presentó variadas capturas de pantallas de eventos relacionados a la protección del ambiente.
- ii) Esta limitación, de acuerdo con la SNI, es contraria al principio de igualdad y al deber de la administración de garantizar predictibilidad y confianza legítima, ya que la normativa no establece que el objeto social deba estar expresamente orientado a la protección ambiental.
- iii) De otro lado, la SNI argumenta que la negativa de la DFAI vulnera los principios de legalidad, de predictibilidad y de debido procedimiento (como se establece en los numerales 1.1 y 1.15 del Título Preliminar del TUO de la LPAG), al imponer requisitos no previstos en la norma para la intervención de terceros.
- iv) Asimismo, el apelante considera que exigir que el objeto social de la organización se centre exclusivamente en la defensa ambiental para acreditar su interés legítimo es arbitrario y carece de sustento legal.

7.4. Sobre la presunta confusión en la valoración del “interés legítimo” y su posibilidad de ser restituido, y el aporte técnico y experiencia sectorial en defensa ambiental

- i) Según la SNI, la DFAI sostiene que el interés legítimo debe ser susceptible de ser restituido en caso de afectación; sin embargo, la SNI explica que, en materia ambiental, el derecho a un ambiente sano es un derecho difuso y constitucional, por lo que cualquier afectación

(incluso si la reparación resulta compleja) genera un interés legítimo que no tiene que demostrarse mediante la simple posibilidad de una restitución directa.

- ii) Además, el impugnante argumenta que dicha interpretación no puede limitar la intervención a quienes tengan un interés exclusivamente especializado en la defensa ambiental, pues este derecho afecta a toda la ciudadanía y a cualquier organización comprometida con la sostenibilidad.
- iii) La SNI subraya que, con más de 128 años de trayectoria, ha participado activamente en actividades, capacitaciones y alianzas en favor de la sostenibilidad industrial y la protección ambiental (por ejemplo, a través de campañas, charlas y participación en comités de economía circular).
- iv) Esto demuestra, según el impugnante, que su intervención en el PAS no responde a un mero formalismo, sino que busca contribuir con su experiencia a identificar y corregir conductas que generan impactos ambientales negativos, como es el caso de las actividades irregulares de Tengda.

IV.2. Análisis del TFA

A. Sobre el marco normativo que regula la participación de terceros administrados

- 8. Para evaluar la cuestión controvertida, primero se analizará el marco legal y reglamentario que regula la participación de terceros en los procedimientos administrativos, así como lo opinado por la doctrina. Todo ello, con el objetivo de tener elementos de juicio para evaluar el caso concreto.
- 9. En esta línea, en el Capítulo II del Título II del TUO de la LPAG se establece que los sujetos intervinientes en el procedimiento administrativo son los administrados y la Autoridad Administrativa, conforme al siguiente detalle:

TUO de la LPAG

Artículo 61. – Sujetos del procedimiento

Para los efectos del cumplimiento de las disposiciones del Derecho Administrativo, se entiende por sujetos del procedimiento a:

- 1. **Administrados:** la persona natural o jurídica que, cualquiera sea su calificación o situación procedimental participa en el procedimiento administrativo. Cuando una entidad interviene en un procedimiento como administrado se somete a las normas que lo disciplinan en igualdad de facultades y deberes que los demás administrados.
- 2. **Autoridad administrativa:** el agente de las entidades que, bajo cualquier régimen jurídico y ejerciendo potestades públicas, conducen al inicio, la instrucción, la sustanciación, la resolución, la ejecución, o que de otro modo participan en la gestión de los procedimientos administrativos.

10. En el artículo siguiente del mismo cuerpo normativo, se precisa que tienen la calidad de administrados aquellos que promueven el procedimiento administrativo como titulares de derechos o intereses legítimos, individuales o colectivos, **así como aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento, posean tales derechos o interés legítimos, los cuales puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse:**

TUO de la LPAG

Artículo 62. – Contenido del concepto administrado

Se consideran administrados respecto de algún procedimiento administrativo concreto:

1. Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
 2. Aquellos que, sin haber iniciado el procedimiento posean derechos o intereses legítimos que puedan resultar afectados por la decisión a adoptarse.
11. De lo anterior se desprende que las personas pueden participar del procedimiento administrativo de manera activa o pasiva: esto es, si la participación se dio en *modo activo*, a través de la promoción del procedimiento administrativo, o en *modo pasivo* que, a pesar de no promover el procedimiento, puede resultar afectado por el mismo.
12. A mayor abundamiento, el artículo 71 del TUO de la LPAG establece que, si durante la tramitación de un procedimiento se advierte la existencia de terceros administrados, esto es, aquellos cuyos derechos o intereses legítimos pueden ser afectados deben ser notificados; y, si son indeterminados, deben ser notificados mediante publicación. De este modo, en dicho dispositivo se concluye que los terceros administrados pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones que las partes;

TUO de la LPAG

Artículo 71.- Terceros administrados

- 71.1 Si durante la tramitación de un procedimiento es advertida la existencia de terceros determinados no comparecientes cuyos derechos o intereses legítimos puedan resultar afectados con la resolución que sea emitida, dicha tramitación y lo actuado les deben ser comunicados mediante citación al domicilio que resulte conocido, sin interrumpir el procedimiento.
 - 71.2 Respecto de terceros administrados no determinados, la citación es realizada mediante publicación o, cuando corresponda, mediante la realización del trámite de información pública o audiencia pública, conforme a esta Ley.
 - 71.3 Los terceros pueden apersonarse en cualquier estado del procedimiento, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los participantes en él.
13. Como se puede apreciar, para participar como administrado, ya sea de forma activa o pasiva, las personas deben ser titulares de derechos o intereses legítimos; y por ello tiene la facultad de contradecir todos los actos que consideran estarían vulnerando sus derechos:

TUO de la LPAG

Artículo 120.- Facultad de contradicción administrativa

120.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

120.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

120.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo.

14. Conforme a lo regulado en el TUO de la LPAG, para participar en el procedimiento administrativo como tercero administrado se requiere que este último invoque y sustente un interés legítimo que pueda ser afectado, es decir, que cuente con un interés particular sobre el caso concreto. Contrariamente, no cabe que participen en el procedimiento administrativo aquellas personas que tienen un interés simple, que dentro del ejercicio de sus derechos ciudadanos (como el de asociación) únicamente reclaman en cumplimiento de la legalidad.
15. A nivel doctrinal, Agustín Gordillo (2021) señala que la diferencia entre el interés legítimo y el interés simple está que en el interés simple es común a todos los habitantes, mientras que el interés legítimo debe pertenecer a una “categoría definida y limitada” de individuos⁸.
16. Asimismo, Roberto Dromi (1999) señala que en el procedimiento administrativo se genera una relación jurídica–administrativa entre la Autoridad Administrativa y el administrado o el posible afectado, los cuales titularizan diversos derechos y deberes procesales⁹. A su vez, precisa que los sujetos del procedimiento pueden alegar a su favor el derecho subjetivo, el interés legítimo o el interés simple¹⁰.
17. En lo concerniente al derecho subjetivo, Roberto Dromi (2005) nos dice que este puede ser entendido como aquel que genera un interés propio y excluyente que lo habilita a exigir una determinada prestación; cabe destacar que dicho derecho se sustenta en el reconocimiento de un poder en favor de un sujeto concreto respecto de otro, imponiéndole a este último, obligaciones o deberes en su interés propio¹¹.
18. Por otro lado, el interés legítimo ha sido definido por Ferrer Mac-Gregor (2003) de la siguiente manera:

⁸ Agustín Gordillo (2021) *La defensa del usuario y del administrado*. Recuperado de: http://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.gordillo.com/pdf_tomo2/capitulo4.pdf

⁹ Sobre este punto, revisar: Dromi, Roberto. (1999) *El procedimiento administrativo*, Buenos Aires: Ciudad Argentina. p.161.

¹⁰ Dicha diversidad obedece a la *intensidad de su protección y particularidad o exclusividad con que se los confiera*. Dromi, Roberto. (2011) *Derecho Administrativo*, Lima: Gaceta Jurídica. p.703.

¹¹ Dromi, Roberto. (2005) *Derecho Administrativo*, Lima: Gaceta Jurídica. Tomo I p.705. En este mismo sentido, Eduardo Ferrer señala que dicho derecho “se constituye como la posición a cuyo favor la norma jurídica contiene alguna prescripción configurándolo como la posición de prevalencia o ventaja que el Derecho objetivo asigna al sujeto frente a otros”.

(...) situación jurídica activa que se ostenta por relación a la actuación de un tercero y **que no supone**, a diferencia del derecho subjetivo, **una obligación correlativa de dar, hacer o no hacer exigible de otra persona, pero sí comporta la facultad del interesado de exigir el respeto del ordenamiento jurídico** y, en su caso, de exigir una reparación de los perjuicios antijurídicos que de esa actuación le deriven. En otras palabras, existe interés legítimo, en concreto en el derecho administrativo, cuando una conducta administrativa determinada es susceptible de causar un perjuicio o generar un beneficio en la situación fáctica del interesado, tutelada por el Derecho, siendo así que este no tiene derecho subjetivo a impedir esa conducta o a imponer otra distinta, pero sí a exigir de la Administración y a reclamar de los tribunales la observancia de las normas jurídicas cuya infracción pueda perjudicarlo. En tal caso, el titular del interés está legitimado para intervenir en el procedimiento administrativo correspondiente y para recurrir o actuar como parte en los procesos judiciales relacionados con el mismo, al objeto de defender esa situación de interés. (énfasis agregado)

19. Por todo lo expuesto, cuando nos referimos al tercero administrado se alude a aquel que tiene un derecho o interés legítimo que puede verse afectado en razón al procedimiento en concreto; y, contrariamente, aquellas personas que solo exhiban un interés simple, como el mero cumplimiento de la legalidad, no deben ser admitidos dentro del procedimiento administrativo sancionador.

B. Análisis del caso concreto

Respecto a la aplicación del TUO de la LPAG

20. Los artículos 62 y 71 del TUO de la LPAG regulan la figura del tercero administrado en el marco de un procedimiento administrativo, reconociendo que estos sujetos procesales pueden ser incorporados si cuentan con derechos o **intereses legítimos** que puedan ser afectados por la decisión adoptada; es decir, deben acreditar un interés concreto en el procedimiento.
21. De este modo, los cuestionamientos que plantea el impugnante en torno a la aplicación de los citados dispositivos legales y de la Primera Disposición Complementaria Final de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, carecen de asidero legal, ya que no está en discusión que una persona natural o jurídica, distinta al administrado contra quien se inicia un PAS, pueda participar en este procedimiento como tercero y tener la misma condición de un administrado; sin embargo, para que ello ocurra se requiere que acredite un interés legítimo, es decir, un interés concreto en el PAS.
22. En ese sentido, este Tribunal advierte que la Primera Instancia no desconoce la posibilidad de incorporación de terceros administrados en un procedimiento sancionador; por el contrario, señala expresamente que esta incorporación es jurídicamente posible siempre que se acredite la existencia de un derecho o interés legítimo por parte de quien busca ser parte del procedimiento.
23. Por lo expuesto, corresponde desestimar los argumentos planteados por la SNI en este extremo.

Respecto a la acreditación del legítimo interés

24. En relación a la acreditación y la inadecuada aplicación del concepto de interés legítimo, se reitera, como se expuso en los párrafos anteriores, que la incorporación de un tercero en un PAS exige que se acredite un interés jurídicamente reconocido o derecho que potencialmente pueda verse afectado por el procedimiento en concreto, lo cual deberá ser acreditado por quien pretenda participar del procedimiento.
25. En efecto, el interés legítimo debe, necesariamente, estar vinculado al procedimiento administrativo en concreto; es decir, se debe acreditar que los actos administrativos que se emitan a raíz del procedimiento pueden vulnerar la esfera de intereses legítimos de quien solicita intervenir como tercero administrado.
26. Sobre este punto, la SNI alegó que tiene interés concreto en el presente PAS, pues el comportamiento de Tengda colisiona drásticamente con los objetivos y políticas gremiales que promueve, lo cual afectaría su reputación, vulneraría el ordenamiento jurídico para la protección del ambiente y desalentaría las inversiones sostenibles en el Perú. Asimismo, la SNI se considera legitimado para incorporarse al PAS dado que su estatuto contempla la protección del ambiente.
27. Al respecto, es necesario mencionar que lo planteado por la SNI no acredita que exista de su parte un legítimo interés (concreto) en torno al PAS, toda vez que lo recogido en su estatuto se limita a un interés simple o general circunscrito a la protección de la legalidad (específicamente, a la protección del bien jurídico ambiente). En efecto, la sola afirmación estatutaria de protección al medio ambiente no convierte automáticamente a cualquier asociación en parte interesada legítima en un PAS, especialmente si no acredita un vínculo específico con los hechos o consecuencias del procedimiento.
28. Asimismo, respecto a la colisión con sus políticas gremiales y su reputación como representante del sector industria, tampoco es posible afirmar que ello configuraría un interés legítimo, dado que no se prueba cómo el PAS seguido contra Tengda afecta sus intereses o derechos de manera directa o indirecta. Sobre esto último, resulta importante enfatizar que la finalidad de los PAS tramitados por el OEFA se circunscribe a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables y no directamente la protección de otros fines.
29. De otro lado, en torno a la vulneración del ordenamiento jurídico ambiental y el desaliento a la inversión privada, estos temas significan en sí mismos intereses colectivos que son bienes protegidos por el Estado. No obstante, la tutela de los bienes antes señalados no acredita un interés concreto, sino más bien un interés simple o general que puede poseer cualquier ciudadano o asociación, pero que no necesariamente resulta suficiente para justificar su incorporación como tercero administrado en el presente PAS.
30. Precisamente, en materia ambiental, este interés simple se puede ejercer de la siguiente manera: (i) presentar denuncias ambientales por medio del Servicio de Información Nacional y Denuncias Ambientales (**SINADA**), (ii) el derecho a la información en el marco del Sistema Nacional de Información Ambiental (**SINIA**),

(iii) el derecho a participar en audiencias públicas; y, (iv) el derecho a presentar información ante la Autoridad Administrativa, entre otros.

31. En suma, la participación en un PAS como administrado está limitada a quienes tengan un interés jurídico directo; no obstante, en el presente caso, conforme al artículo 72 del TUO de la LPAG, no se ha acreditado que existe un interés legítimo de la SNI que lo habilite a ser incorporado en el presente PAS.

Sobre la presunta exclusión arbitraria y discriminatoria de terceros administrados y la vulneración a principios administrativos.

32. Sobre este aspecto, resulta necesario reiterar que, a efectos de ser incorporado en el PAS, quien pretenda incorporarse debe acreditar la vulneración de un interés jurídicamente reconocido o un derecho legítimo que puede verse afectado.
33. En esa línea, las distintas actividades que la SNI despliegue como gremio no justifica que tenga un interés concreto para participar en este PAS, dado que estas actividades son efectuadas de acuerdo con sus políticas gremiales y, nuevamente, solo evidencian que existe un interés simple de protección del ambiente.
34. Por otro lado, respecto a la incorporación de otras organizaciones como terceros en otros PAS bajo la premisa de que su objeto estatutario establece la protección del ambiente¹², esta Sala debe señalar que, si bien existen pronunciamientos en esta línea, el TFA también ha establecido que la incorporación de terceros administrados a un PAS exige la acreditación de un interés concreto jurídicamente reconocido o derecho legítimo conforme lo establece el TUO de la LPAG¹³.
35. De este modo, a criterio de esta Sala, el análisis respecto a la incorporación de terceros administrados a un PAS debe partir de la acreditación fehaciente de una vulneración de interés concreto y jurídicamente reconocido, atiendo a los parámetros legales establecidos en el TUO de la LPAG.
36. Por lo tanto, no se presenta un caso de discriminación que vulnere el principio de igualdad, dado que el análisis efectuado en el presente caso parte de la verificación de un interés concreto que, como se señaló, no fue válidamente acreditado por la SNI.

Sobre la presunta confusión en la valoración del “interés legítimo”, su posibilidad de ser restituido y el aporte técnico de la SNI

37. Respecto a este punto, conviene señalar que el interés difuso, como el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado, es de titularidad colectiva, indeterminada e indivisible, y su defensa recae en principio sobre los órganos del Estado competentes.

¹² Resolución N° 171-2023-OEFA/TFA-SE del 03 de abril de 2023.

¹³ Ver Resolución N° 189-2021-OEFA/TFA-SE del 22 de junio de 2021 y la Resolución N° 406-2022-OEFA-TFA-SE del 22 de septiembre de 2022.

38. En esa línea, este Tribunal ha señalado en anteriores oportunidades¹⁴ que el interés difuso –en la tutela del medio ambiente– no es suficiente para conferir legitimidad procesal a cualquier persona natural o jurídica para intervenir en un procedimiento sancionador, pues este se ciñe dentro los estándares propios de la protección del interés general para proteger al ambiente. De ahí que cualquier persona natural o jurídica puede formular –por ejemplo– denuncias, a quien solo se comunicará el resultado de la resolución final; no obstante, queda claro que quien realiza la denuncia no será necesariamente parte del PAS.
39. Sobre la base de las consideraciones legales expuestas en los fundamentos precedentes, esta Sala advierte que la SNI carece de interés legítimo; por lo que, corresponde desestimar los alegatos presentado por el apelante.
40. En consecuencia, esta Sala considera que corresponde confirmar lo dispuesto mediante la Resolución Directoral, en la medida que esta no ha sido expedida contraviniendo ninguna norma jurídica.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD¹⁵, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 00292-2025-OEFA/DFAI del 14 de marzo de 2025, mediante la cual se denegó a la Sociedad Nacional de Industrias – SNI su incorporación al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Tengda (Perú) Cerámica S.A.C., como tercero administrado, por los fundamentos de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. – Notificar la presente resolución a la Sociedad Nacional de Industrias – SIN, Tengda (Perú) Cerámica S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

¹⁴ Ver Resolución N° 189-2021-OEFA/TFA-SE.

¹⁵ Modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 00006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de mayo de 2020.

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UMEDRANO]

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO

Con el debido respeto a mis colegas de la sala especializada, me permito emitir el presente **VOTO EN DISCORDIA** en relación al expediente N° 0737-2024-OEFA/DFAI/PAS, por los siguientes argumentos que paso a exponer:

1. Conforme al TUO de la LPAG, los terceros administrados tienen los mismos derechos y obligaciones que le son inherentes a los partícipes en un procedimiento administrativo, sobre la base de un derecho o interés legítimo que pudiera resultar afectado con la emisión de una resolución por la Administración; sin embargo, ello no implica que necesariamente todo aquel que invoque esta condición, debe serle concedida sin una evaluación previa de cada caso.
2. En tal sentido, el numeral 119.1 del artículo 119 del TUO de la LPAG concordante con el artículo 82 del Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, establece que la intervención de terceros administrados para la defensa de intereses difusos de la sociedad, tal como la protección del ambiente, puede ser promovida, entre otros, por asociaciones o instituciones sin fines de lucro.
3. Como segunda condición, tal como el TFA lo ha señalado en la Resolución N° 018-2017-OEFA-TFA-SE y en la Resolución N° 171-2023-OEFA-TFA-SE, para participar en el procedimiento administrativo como tercero administrado se requiere que este último invoque y sustente, cuando menos, un interés legítimo que pueda ser afectado, es decir que cuente con un interés particular que pueda ser afectado.
4. Es oportuno señalar que en la Resolución N° 018-2017-OEFA-TFA-SE (considerandos 62, 63 y 64) y en la Resolución N° 171-2023-OEFA-TFA-SE (considerandos 55 al 57) se estableció que es suficiente que en el estatuto social se encuentre como objetivo la protección ambiental o fines similares para reconocer su interés particular para ser incorporado como tercero administrado.
5. De la revisión del expediente, obra en el mismo, parte del estatuto de SNI; del cual se pueden leer los artículo 1 y 2 a continuación:

"ARTÍCULO 1°"

La Sociedad Nacional de Industrias, fundada el 12 de Junio de 1896, es persona jurídica de derecho privado y se rige por el Código Civil, bajo el principio de la libre asociación, definiéndose como una Institución de Servicio. Es una Asociación sin fines de lucro y está integrada por miembros industriales, que son las personas naturales o jurídicas establecidas en el territorio del Perú que realicen cualesquiera actividades industriales manufactureras y que deseen incorporarse a la Sociedad, acreditando su calidad de industriales y que sean admitidos y aceptados por la Sociedad de conformidad con su Estatuto.
(...)

ARTÍCULO 2°"

Sus funciones son:

a) Defender y Promover el crecimiento económico y el desarrollo social del país a través de la industria privada en todos los campos de su actividad, así como defender y difundir los principios del sistema de libre empresa, basado en la dignidad de la persona humana, la democracia representativa, el derecho a la propiedad y a sus frutos, la libertad de precios y comercio y, en general, las instituciones y los mecanismos propios de la economía social de mercado.

(...)

o) Promover entre sus asociados, la adopción de procesos de manufactura que no afecten el medio ambiente y que contribuyan a mantener el equilibrio en el sistema ecológico mundial.

(...)"

6. Asimismo, se pueden leer los principios de la mencionada institución, donde se advierte la promoción hacia la conservación ambiental.

The image shows a screenshot of the website of the Sociedad Nacional de Industrias (SNI). The top navigation bar includes 'Nosotros', 'Publicaciones', 'Prensa', 'Hazte Socio', and 'Mesa de Partes'. Below this, there are links for 'Comités Gremiales', 'Asesoría Legal', 'Asuntos Públicos', 'Comercio Exterior y Asuntos Internacionales', and 'Estudios Económicos'. A search bar on the right contains the word 'procesal'. The main content area is titled 'PRINCIPIOS' and lists several principles, including respect for human dignity, private property, free enterprise, and environmental conservation. Below this, there is a section for 'Código de Ética' which states that the SNI promotes quality, innovation, and competitiveness, and that its code of ethics focuses on responsible industrialization, legal compliance, and environmental concern.

7. Adicionalmente, se aprecia de la lectura del expediente, que la SNI desarrolla diversas actividades que promueven la protección ambiental.
8. En tal sentido, se cumplen las condiciones ya establecidas por el TFA en anteriores pronunciamientos, a través de los cuales han sido incorporados como terceros administrados, asociaciones civiles sin fines de lucro, que entre sus fines se halla la protección al ambiente o similares; por tanto, en aras de respetar la predictibilidad que deben tener los pronunciamientos del TFA, luego de la verificación de requisitos establecidos por el tribunal conforme a las disposiciones legales vigentes y por principio de *igual razón igual derecho*, corresponde atender la solicitud de la Sociedad Nacional de Industrias.
9. Finalmente, siendo la controversia referida a la inclusión o no del peticionario como tercero administrado, no corresponde pronunciarse sobre los otros argumentos planteados por la SNI.

Por tanto, mi voto es por:

SE RESUELVE:

PRIMERO.- INCORPORAR al procedimiento administrativo sancionador tramitado bajo el expediente N° 0737-2024-OEFA/DFAI/PAS a la Sociedad Nacional de Industrias en calidad de tercero administrado, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a TENGDA (PERÚ) CERÁMICA S.A.C., a la Sociedad Nacional de Industrias y a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

[RRAMIREZA]



"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: 03311204"



03311204