

PONTIFICIA UNIVERSIDAD  
CATÓLICA DEL PERÚ

FACULTAD DE DERECHO



Informe Jurídico sobre la Resolución N° 555-2023-  
OEFA/TFA-SE: Análisis de la determinación de  
responsabilidad administrativa sobre las infracciones por el  
manejo inadecuado de Residuos Sólidos y Efluentes  
Industriales en el sector agrario

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogada  
que presenta:

Gianella Mariana Livia Riquero

ASESORA:

Lucía Delfina Ruiz Ostoic


Lima, 2025

## Informe de Similitud

Yo, RUIZ OSTOIC, LUCIA DELFINA, docente de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, asesor(a) del Trabajo de Suficiencia Profesional titulado **“Informe Jurídico sobre la Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE: Análisis de la determinación de responsabilidad administrativa sobre las infracciones por el manejo inadecuado de Residuos Sólidos y Efluentes Industriales en el sector agrario”**, del autor(a) LIVIA RIQUERO, GIANELLA MARIANA, dejo constancia de lo siguiente:

- El mencionado documento tiene un índice de puntuación de similitud de 33%. Así lo consigna el reporte de similitud emitido por el software Turnitin el 12/07/2025.
- He revisado con detalle dicho reporte y el Trabajo de Suficiencia Profesional, y no se advierten indicios de plagio.
- Las citas a otros autores y sus respectivas referencias cumplen con las pautas académicas.

Lima, 14 de julio del 2025

RUIZ OSTOIC, LUCIA DELFINA	
DNI: 08767259	Firma: 
ORCID: <a href="https://orcid.org/0000-0002-1270-7252">https://orcid.org/0000-0002-1270-7252</a>	

## **RESUMEN**

El presente trabajo analiza la determinación de la responsabilidad administrativa en la Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. A través del análisis del expediente se realizó la evaluación de la imputación y sanción de cada una de las conductas detectadas, las cuales estaban vinculadas principalmente a la gestión de efluentes en el sector agrario y la valorización de residuos sólidos.

Para el análisis del problema jurídico se emplearon como principales instrumentos normativos la Ley General del Ambiente; la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento; la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento; el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General; así como la normativa sectorial aplicable, el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario (RGASA); el Reglamento de Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario (RMRSSA); y el Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario (RISASA).

Como principales conclusiones se identificaron vicios de nulidad en dos de las cuatro infracciones imputadas, pero también se evidenciaron vacíos en la normativa y tipificación de infracciones tanto en la normativa ambiental del sector agrario como en la de gestión de residuos sólidos. Finalmente se busca reflexionar sobre la efectividad de las acciones de fiscalización por parte de OEFA frente a conductas que tienen el potencial de generar daño al ambiente pero que no se encuentran tipificadas como infracciones.

### **Palabras clave**

*Efluentes, residuos sólidos, tipicidad, fiscalización, daño*

## **ABSTRACT**

*This paper analyzes the determination of administrative liability in Resolution No. 555-2023-OEFA/TFA-SE issued by the Environmental Oversight Tribunal of the Agency for Environmental Assessment and Enforcement (OEFA). Through a case file review, an assessment was conducted regarding the attribution and sanctioning of each of the identified conducts, which were primarily related to effluent management in the agricultural sector and the recovery of solid waste.*

*For the legal analysis, the main regulatory instruments employed included the General Environmental Law; the Law on Integrated Solid Waste Management and its Regulations; the Water Resources Law and its Regulations; the Consolidated Text of the Law on General Administrative Procedure; as well as applicable sectoral regulations, such as the Environmental Management Regulation for the Agricultural Sector (RGASA); the Solid Waste Management Regulation for the Agricultural Sector (RMRSSA); and the Regulation on Environmental Infractions and Sanctions for the Agricultural Sector (RISASA).*

*The main conclusions identified grounds for nullity in two of the four alleged infractions, while also highlighting regulatory gaps in both the classification of environmental infractions in the agricultural sector and in solid waste management. Lastly, the paper seeks to reflect on the effectiveness of OEFA's oversight actions in response to conducts that have the potential to cause environmental harm but are not currently classified as infractions.*

## **Keywords**

*Effluents, solid waste, typification, enforcement, damage*

## ÍNDICE

<b>PRINCIPALES DATOS DEL CASO</b>	4
<b>I. INTRODUCCIÓN</b>	5
1.1 Justificación de la elección de la resolución	5
1.2 Presentación del caso y del análisis	6
<b>II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES</b>	7
2.1 Antecedentes	7
2.2 Hechos relevantes del caso	8
<b>III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	11
3.1 Problema principal	11
3.2 Problemas secundarios	11
3.3 Problemas complementarios	12
<b>IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A</b>	12
4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios	12
4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución	13
<b>V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b>	14
<b>VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES</b>	26
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	29
<b>ANEXOS</b>	32

## PRINCIPALES DATOS DEL CASO

<b>N° EXPEDIENTE</b>	0233-2022-OEFA/DFAI/PAS
<b>ÁREA(S) DEL DERECHO SOBRE LAS CUALES VERSA EL CONTENIDO DEL PRESENTE CASO</b>	Derecho Ambiental Derecho Administrativo
<b>IDENTIFICACIÓN DE LAS RESOLUCIONES Y SENTENCIAS MÁS IMPORTANTES</b>	Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE Resolución Directoral N° 01197-2023-OEFA/DFAI Resolución Subdirectoral N° 0108-2023-OEFA/DFAI-SFAP
<b>DEMANDANTE/DENUNCIANTE</b>	Estado Peruano - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
<b>DEMANDADO/DENUNCIADO</b>	Frigorífico Salaverry S.A.C.
<b>INSTANCIA ADMINISTRATIVA O JURISDICCIONAL</b>	Tribunal de Fiscalización Ambiental (Segunda Instancia Administrativa)
<b>TERCEROS</b>	No hay terceros
<b>OTROS</b>	

## **I. INTRODUCCIÓN**

### **1.1 Justificación de la elección de la resolución**

Elegí la Resolución N° 01197-2023-OEFA/DFAI debido a que esta contiene controversias jurídicas relevantes a nivel de derecho administrativo y ambiental, además de que se enmarca en temáticas que son de mi especial interés: la adecuación ambiental en el sector agrario y el manejo integral de los residuos sólidos.

Por un lado, la sentencia versa sobre un caso en el que el administrado no cuenta con un Instrumento de Gestión Ambiental para el desarrollo de sus actividades, situación que se vio extendida en el sector agrario debido a la falta del Cronograma para la Adecuación Ambiental de las actividades en curso del sector.

Por otro lado, la sentencia evalúa y desarrolla el contenido esencial del Principio de Tipicidad, en específico respecto de su aplicación al ejercicio de la potestad sancionadora y los límites que éste supone a la autoridad en protección de los derechos del administrado. A la vez que aborda las diferencias entre medidas de prevención, control y mitigación en materia ambiental.

Finalmente, la sentencia aborda la gestión de residuos sólidos y efluentes desde el marco de una normativa transversal a todos los sectores, siendo aplicable a Frigorífico Salaverry pese a no contar con un IGA aprobado. De esta forma, se puede ahondar en la mejor gestión de los residuos líquidos y sólidos, así como en el daño a los recursos agua subterránea y suelo.

De igual manera, elegí la sentencia no solo por su relevancia jurídica, sino también debido a que tengo especial interés por la temática del manejo de los residuos orgánicos que se producen en grandes cantidades en el sector agropecuario y las herramientas normativas que podrían facilitar su mejor aprovechamiento, lo cual podré desarrollar en el trabajo que continúa en el curso siguiente.

## 1.2 Presentación del caso y del análisis

El expediente N° 0233-2022-OEFA/DFAI/PAS versa sobre el caso de Frigorífico Salaverry, al cual se le imputa la comisión de cuatro infracciones administrativas relacionadas con el manejo de efluentes industriales, el almacenamiento y disposición final de residuos sólidos y la presentación de información requerida por el fiscalizador. Mediante el presente trabajo se pretende dilucidar si las infracciones imputadas y posteriormente sancionadas por la administración corresponden a una correcta determinación de la responsabilidad administrativa; en línea con ello, se desea reflexionar si la actuación de OEFA es eficaz a los fines de la fiscalización ambiental.

Para ello se evaluarán los principales argumentos de las resoluciones de imputación de cargos, primera y segunda instancia, a la vez que se analizará la eficacia de la fiscalización y sanción para lograr la corrección de las conductas infractoras. De esta forma se plantean los problemas secundarios para evaluar las infracciones imputadas a las conductas detectadas respecto del manejo de efluentes y almacenamiento de residuos; mientras que las infracciones referidas a la presentación incompleta de información

Al respecto, mi posición inicial es que el fallo del tribunal presenta vicios legales y deficiencias en su argumentación respecto de las infracciones 1 (manejo de efluentes) y 2 (almacenamiento de residuos), pero es conforme a derecho respecto de las conductas infractoras 3 (obligación de asegurar la adecuada gestión de los residuos generados) y 4 (presentación de información). Adicionalmente me interesa cuestionar el enfoque mayormente administrativo que incorpora el TFA, el cual, a mi parecer, se limita respecto de la evaluación del daño potencial al ambiente en este caso en particular. De la misma forma, me interesa reflexionar sobre el enfoque punitivo del OEFA, que se ha limitado a imponer multas, sin considerar la posibilidad de imponer medidas correctivas para la corrección de las conductas infractoras.

Respecto de los instrumentos normativos empleados para la evaluación del caso, estos son principalmente la normativa ambiental: la Ley General del Ambiente, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM; así como la normativa sectorial: el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario (RGASA) aprobado por Decreto Supremo N° 019-2012-AG, el Reglamento de Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario (RMRSSA) aprobado por Decreto Supremo N° 017-2012-AG; además del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley de Recursos Hídricos y su Reglamento.

## **II. IDENTIFICACIÓN DE LOS HECHOS RELEVANTES**

### **2.1 Antecedentes**

Existen dos factores del contexto social y normativo que vale la pena mencionar para la evaluación de este caso son, por un lado, la pandemia por el virus COVID-19 y el periodo de los años posteriores, en los cuales las acciones de supervisión en campo del OEFA se vieron limitadas, por lo cual la entidad enfocó sus esfuerzos a supervisiones de gabinete (documentarias) y el uso de drones para identificar posibles infracciones e impactos al ambiente.

Por otro lado, también se debe considerar que para la fecha de la Fiscalización y la emisión de las resoluciones, el sector agrario no había aprobado el cronograma de adecuación para las actividades en curso según lo requería el reglamento de gestión ambiental. Por ello, un gran número de administrados se encontraban operando sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental correctivo que adecuara sus operaciones y no eran pasibles de sanción.

Aterrizando al caso específico, Frigorífico Salaverry es una empresa ubicada en el Puerto de Salaverry, Trujillo, cuyas actividades de beneficio bovino y porcino datan del año 1982. Esta cuenta con un procedimiento sancionador previo, que imputa dos conductas infractoras: i) no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, archivada debido a la falta del cronograma que hiciera exigible la adecuación en el sector; y ii) controlar

deficientemente los residuos que genera como consecuencia de su actividad, por la cual recibió sanción, que fue apelada y posteriormente revocada por una vulneración al principio de tipicidad.

## **2.2 Hechos relevantes del caso**

En octubre de 2021 la Dirección de Supervisión en Actividades Productivas (DSAP) del OEFA realizó una supervisión regular de gabinete a la unidad fiscalizable “Camal de Salaverry” de titularidad del administrado Frigorífico Salaverry. En este marco, OEFA solicitó información respecto del manejo adecuado de sus residuos sólidos y aguas residuales, en tanto que no se contaba con un instrumento de gestión ambiental aprobado para la actividad.

Frigorífico Salaverry dio respuesta al requerimiento de la DSAP dentro del plazo otorgado; sin embargo, la dirección formuló observaciones a la información presentada, por la ausencia de documentos solicitados y el incumplimiento de las formas requeridas. Por esto, la autoridad organizó una reunión con el administrado para explicar las observaciones y señalar la documentación pendiente y las formas para presentarla. Como resultado de ello, el administrado presentó escrito de subsanación.

Posteriormente, de la revisión documental realizada por la autoridad supervisora, se identificaron conductas catalogadas como hallazgos. Estos fueron analizados en el Informe Final de Supervisión N° 0161-2021-OEFA/DSAP-CAGR del 29 de noviembre, el cual concluye que la empresa habría incurrido en presuntas infracciones.

El día 27 marzo de 2023 se da inicio al procedimiento administrativo sancionador seguido contra Frigorífico Salaverry, mediante la Resolución Subdirectoral N° 0108-2023-OEFA/DFAI-SFAP, por la comisión de cuatro infracciones a la normativa ambiental. Posteriormente y dentro del plazo otorgado, la empresa presentó su escrito de descargos.

El 15 mayo de 2023 se emitió y notificó el Informe Final de Instrucción el cual sirvió de sustento a la Resolución Directoral N° 01197-2023-OEFA/DFAI emitida el 16 de junio, que sancionó al administrado por la comisión de las siguientes infracciones:

1. No adoptar medidas de prevención y control para el manejo de aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, las cuales se vierten al suelo natural
2. No contar con áreas o instalaciones apropiadas para el almacenamiento de los residuos orgánicos.
3. No asegurar la adecuada disposición final de sus residuos orgánicos
4. Proporcionar de forma incompleta la información requerida por la Autoridad Supervisor (DFAI, 2023)

Frente a dicha resolución, el administrado interpuso recurso de apelación, el cual fue admitido y evaluado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, dando como resultado la Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-S. Est declara, por un lado, la nulidad parcial de la Resolución Subdirectoral N° 0108-2023- OEFA/DFAI-SFAP y de la Resolución Directoral N° 01197- 2023-OEFA/DFAI respecto de la imputación y sanción de la conducta infractora N° 1, mientras que las confirma respecto de las conductas N° 2, N° 3 y N° 4.

La Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE aborda cada una de las cuatro infracciones por separado, proporcionando una argumentación específica para cada una de estas. En primer lugar, la conducta infractora 1 está referida a la falta de medidas de prevención y control para el manejo de aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, la cual señala que se subsume a la infracción tipificada en el numeral 1.2.1 de la Tabla de Infracciones y Escala de Multas del RISASA

“Incumplir con la ejecución de medidas o acciones para el control de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos del titular de la actividad agraria o para evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia, puedan tener efectos adversos en el ambiente” (MINAGRI, 2012)

Al respecto, el Tribunal señala que se habría vulnerado el principio de tipicidad en tanto que la DFAI no habría delimitado de forma clara si la infracción correspondía a la no implementación de medidas o acciones para el control o si, por el contrario, sanciona la falta de ejecución de medidas de prevención para evitar o impedir los impactos negativos al ambiente.

En segundo lugar, la conducta infractora 2 señala que el administrado no cuenta con áreas y/o instalaciones apropiadas para el almacenamiento de los residuos orgánicos (bazofia, estiércol y lodos) que genera, incumpliendo la normativa de residuos sólidos, lo que para la DFAI constituye la infracción tipificada en el numeral 1.2.1 del artículo 135 del Reglamento de la LGIRS, “No contar con áreas, instalaciones y/o contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de residuos no municipales desde su generación”. Al respecto, el TFA confirma la sanción en consideración a que el manejo realizado por Frigorífico Salaverry genera un alto riesgo de contaminación ambiental y afectación a la salud

En tercer lugar, la conducta infractora 3 imputa al administrado la infracción del numeral 1.2.5 de del artículo 135 del Reglamento de la LGIRS por no asegurar la adecuada disposición final de sus residuos orgánicos, en tanto que, de la documentación presentada por el mismo, no se acredita la totalidad de residuos generados son manejados mediante una EO-RS, ni que la adecuada disposición final de los residuos sólidos que son recolectados. Al respecto el titular cuestiona la actuación de la DFAI, señalando que esta fue arbitraria, pues podría haber solicitado la información faltante; sin embargo, el Tribunal desmerece el argumento en tanto que la Dirección de Supervisión remitió observaciones a la información presentada por el Frigorífico Salaverry, otorgando la oportunidad de subsanarlas, además de llevar a cabo una reunión para señalar el tipo de documentación requerida.

Finalmente, la conducta infractora 4 señala que el administrado proporcionó de forma incompleta la información solicitada por la Autoridad, incurriendo en la infracción tipificada en el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones

y Escala de Sanciones vinculadas con la eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado por el Consejo Directivo de OEFA. La sanción es cuestionada por el titular, quien alega que se han vulnerado los principios de debido procedimiento, legalidad, tipicidad y congruencia; el Tribunal desestima los fundamentos del administrado y confirma la sanción.

### **III. IDENTIFICACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS JURÍDICOS**

#### **3.1 Problema principal**

La resolución final del expediente identifica cuatro cuestiones controvertidas materia de análisis, las cuales están orientadas a evaluar la resolución que determinó la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de cada una de las conductas infractoras sancionadas por la DFAI. En esta línea, el problema principal de este trabajo se formula mediante la siguiente pregunta: ¿fue correcta la determinación de responsabilidad administrativa para cada una de las conductas infractoras?

#### **3.2 Problemas secundarios**

En esta línea, para los problemas secundarios se pretende evaluar la correcta calificación jurídica de la conducta infractora N° 1 y de la conducta infractora N° 2. Asimismo, se busca evaluar si la actuación de la Dirección de Supervisión en Actividades Productivas (DSAP) se ajustó a los principios del debido procedimiento para el caso de las conductas N° 3 y N° 4. Así, las preguntas quedan formuladas de la siguiente manera:

1. ¿Fue correctamente aplicado el tipo infractor identificado por la autoridad para la conducta infractora N° 1?
2. ¿Fue correctamente aplicado el tipo infractor identificado por la autoridad para la conducta infractora N° 2?

3. ¿Denota la actuación de la Dirección de Supervisión en Actividades Productivas (DSAP) arbitrariedad según lo alegado por el administrado para las conductas N°3 y N° 4?

### **3.3 Problemas complementarios**

Finalmente considero que este caso brinda un espacio para reflexionar sobre la eficacia de la fiscalización ambiental, especialmente ante limitantes como los vacíos en la normativa de protección ambiental a nivel sectorial o una tipificación deficiente de infracciones. Por ello se plantea el siguiente problema complementario: ¿En qué medida la actuación de OEFA resulta eficaz para alcanzar los objetivos de la fiscalización ambiental?

## **IV. POSICIÓN DEL CANDIDATO/A**

### **4.1 Respuestas preliminares a los problemas principal y secundarios**

Del análisis del caso considero que la Resolución evidencia vicios legales en la imputación de las infracciones y deficiencias la argumentación de la autoridad respecto de las infracciones 1 (manejo de efluentes) y 2 (almacenamiento de residuos), pero es conforme a derecho respecto de las conductas infractoras 3 (obligación de asegurar la adecuada gestión de los residuos generados) y 4 (presentación de información).

Respecto del primer problema secundario, considero que el desarrollo que realiza el Tribunal respecto de la distinción entre medidas de prevención y de control y que exige sea explícita en aplicación del principio de tipicidad es destacable y apropiada. Sin embargo, esta aclaración no sería suficiente para el caso concreto, en tanto que la conducta infractora n° 1 no se encontraría subsumida en la infracción tipificada en el RISASA. De esta forma, se había generado un vicio de tipicidad distinto que no podría ser corregido con la determinación de si correspondía una medida de prevención o una de control.

Respecto del segundo problema secundario identificado, la administración imputó una infracción referida a la falta de instalaciones de almacenamiento de residuos sólidos para el caso de actividades que el administrado afirma son parte de su proceso de valorización mediante compostaje. En este caso ninguna de las dos instancias establece claramente la base legal por la cual no se podría considerar compostaje el proceso llevado a cabo por el titular, por lo que considero que se presentan vicios en el acto administrativo al desestimar lo señalado por el administrado y aplicar la sanción.

Respecto del tercer problema secundario, considero que la actuación de la dirección responsable durante la etapa de supervisión es adecuada en tanto que facilitó la comunicación con el administrado a fin de favorecer el correcto envío de información. Por ello, la imputación de las infracciones respecto de la falta de entrega de documentos que acrediten la correcta disposición final de los residuos, así como de la entrega insuficiente de información, no habría incurrido en arbitrariedad.

#### **4.2 Posición individual sobre el fallo de la resolución**

Del análisis integral del caso, considero que el análisis del fallo evidencia no solo vicios legales en la imputación de las infracciones vinculadas al manejo de efluentes para el caso del sector agrario y la valorización de residuos sólidos, sino también falencias en la tipificación de infracciones en estos aspectos. En adición a ello, también permite identificar ciertos aspectos críticos del abordaje institucional adoptado, los cuales evidencian vacíos relevantes en materia de protección ambiental efectiva.

1. Predominio de un enfoque estrictamente administrativo del derecho  
Tanto la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI) como el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) centraron su análisis en aspectos de índole formal y procedimental vinculados a la configuración de la infracción. No obstante, se advierte la ausencia de una evaluación sustantiva e integral del impacto que las conductas infractoras detectadas generan sobre la calidad de los recursos naturales.

## 2. Omisión de medidas administrativas complementarias

En esa línea, no se evidencia la adopción de medidas administrativas orientadas a neutralizar las amenazas de daño ambiental, restituir las condiciones ambientales afectadas o garantizar el cumplimiento normativo futuro. Este tipo de medidas, resultan fundamentales para dotar de contenido sustantivo el principio de precaución y el derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.

## V. ANÁLISIS DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS

Para poder dilucidar si es correcta la determinación de responsabilidad administrativa para cada una de las conductas infractoras es necesario ahondar primero en aquellas que implican una controversia o que aparentan un vicio de nulidad según lo señalado líneas arriba. En esta línea, se procede a desarrollar el análisis de los problemas secundarios centrados en la conducta infractora N° 1 y la conducta infractora N° 2, en los que he identificado controversia; para finalmente referirme a la actuación de la autoridad de supervisión para el caso de las conductas infractoras N° 3 y N° 4 sobre las cuales estoy de acuerdo.

### **PROBLEMA SECUNDARIO 1**

Según lo señalado el análisis del problema secundario 1 estará orientado a responder la pregunta: ¿fue correctamente aplicado el tipo infractor identificado por la autoridad para la conducta infractora N° 1? Para ello, en tanto que mi postura hace referencia a la vulneración de los principios de legalidad y de tipicidad es necesario, en primer lugar, recordar el contenido de los mismos y su aplicación en los procedimientos sancionadores.

Al respecto, el principio de legalidad se encuentra recogido en el artículo IV, numeral 1.1 del TUO de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (LPAG), y dicta que las actuaciones de la administración se rigen por el marco normativo, de sus funciones y para los fines atribuidos a cada autoridad. En esta línea, Morón Urbina señala que este principio “demanda que toda

potestad sancionadora tenga base legal expresa y que las infracciones y sanciones se encuentren claramente definidas, a efectos de que el administrado pueda prever las consecuencias jurídicas de su conducta” (J.C. Morón, 2021). Así, la aplicación de sanciones no admite el uso de analogías o interpretaciones extensivas en perjuicio del administrado, a fin de evitar abusos por parte de la administración.

Derivado del principio de legalidad, el principio de tipicidad exige que las conductas sancionables estén descritas de manera clara y precisa. Según el profesor Jorge Danós, este principio requiere “una identidad objetiva entre los hechos atribuidos al administrado y los presupuestos normativos de la infracción, sin lo cual se genera una transgresión al derecho de defensa y se abre la puerta a decisiones arbitrarias” (J. Danós, 2019). De esta forma, el principio de tipicidad se formula como una aplicación directa del principio de legalidad en los procedimientos administrativos sancionadores.

Bajo este marco se puede proceder a reconocer las acciones del administrado que la autoridad enmarca en la conducta infractora identificada. Al respecto, de la revisión de los documentos de la supervisión se reconoce que Frigorífico Salaverry descarga las aguas residuales, domésticas e industriales, que se generan como parte de sus actividades en el suelo natural. En esta línea, el OEFA también advierte que el administrado cuenta con un sistema de tratamiento primario de sus aguas residuales, compuesto por trampas para grasa; pero no cuenta con un sistema de tratamiento secundario para reducir los niveles de materia orgánica diluida presente en el efluente.

En ese sentido, corresponde identificar, si existe una obligación normativa que estaría siendo incumplida por el administrado mediante su actuación. Por un lado se encuentran la disposición sobre responsabilidad general recogida en el artículo 74° de la Ley General del Ambiente, que señala que “todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente” (MINAM, 2001), es decir que Frigorífico Salaverry es responsable por sus efluentes y descargas, además

de los impactos negativos que estos pudieran generar en el ambiente a nivel de riesgo o daño.

Por su parte, la normativa sectorial recogida en el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario dispone en su artículo 66° que los titulares de actividades son responsables por las emisiones, efluentes, vertimientos, descargas, residuos sólidos, ruidos y los daños que se deriven de sus operaciones. En consecuencia, se establece la obligación de implementar las medidas necesarias de prevención, control, mitigación, recuperación, rehabilitación o compensación que resulten pertinentes para reducir los impactos ambientales negativos.

En línea con lo anterior, el artículo 67° del referido reglamento establece una serie de obligaciones que deben cumplir los titulares de actividades del sector. El OEFA destaca, en particular, el numeral 3, que impone la adopción de medidas orientadas a prevenir y reducir posibles daños a los recursos naturales renovables, cuando corresponda. De igual modo, el numeral 5 asigna la responsabilidad de implementar un manejo ambiental integrado, mediante la incorporación de medidas ambientales permanentes y la aplicación de buenas prácticas. Por último, el numeral 7 también adquiere relevancia al exigir la adopción de buenas prácticas tanto operativas como ambientales.

Bajo ese marco normativo, la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas establece como conducta infractora “no adoptar medidas de prevención y control respecto al manejo de las aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, las cuales descargan al suelo natural (vertimientos)” (OEFA, 2023). A través de la formulación de la conducta infractora la subdirección atribuye la calificación de “vertimiento” a la descarga de efluentes al suelo natural; pese a que estos conceptos no son iguales ni están estrictamente vinculados.

A esta conducta se le imputa el tipo infractor contemplado en el numeral 1.2.1 de la tabla del Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario - RISASA, “incumplir con la ejecución de medidas o acciones para el

control de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos del titular(...)" por la cual posteriormente impone una multa ascendente a 3.629 UIT. Sin embargo, se puede advertir que la norma tipificadora solo hace mención a emisiones, vertimientos y residuos, sin contemplar efluentes. Esto implica una interpretación extensiva de la norma, lo que configura una vulneración al principio de tipicidad distinta a la identificada por el Tribunal respecto de la imputación de la infracción.

Para demostrar lo que se postula se debe revisar la definición de ambos términos en la normativa aplicable. En primer lugar se puede revisar nuevamente el artículo 66° del RGASA, que reconoce como conceptos diferenciados los efluentes de los vertimientos y los residuos. No obstante, este reglamento no se aboca a la función de definirlos, por lo que es necesario recurrir a la normativa general ambiental y de recursos hídricos.

Por un lado, la Ley General del Ambiente se refiere, en su artículo 121°, al vertimiento de aguas residuales, señalando que requiere autorización previa y hace referencia a las aguas como cuerpo receptor. En esta misma línea la Ley de Recursos Hídricos define el vertimiento a través de su artículo 131° como la descarga de aguas residuales previamente tratadas en un cuerpo de agua continental o marítima. El Glosario de Términos del Reglamento, define el término vertimiento en el mismo sentido, mientras que el término efluente hace referencia al "líquido o agua residual proveniente de actividades antropogénicas" (ANA, 2020).

De lo expuesto líneas arriba se puede afirmar que la descarga del agua residual que realiza el administrado al suelo natural no podría ser un vertimiento, en tanto que no cumple con las características que se le atribuyen a este término en la normativa vigente; por consiguiente, no puede ser calificada como tal a fin de encajar la conducta en el tipo infractor contemplado en el RISASA. En esta línea, lo contemplado por el tipo infractor no abarca los hechos identificados en la supervisión, al no coincidir con la definición de vertimiento, por lo que no se podría aplicar el tipo infractor elegido para la conducta analizada.

De esto se desprende que la imputación realizada por la SFAP y la consecuente sanción impuesta por la DFAI incurren en una subsunción incorrecta de los hechos al tipo infractor, y por ende, en una afectación directa al principio de tipicidad. Por ello, corresponde declarar la nulidad parcial, de la Resolución Subdirectoral que inicia el PAS y la posterior Resolución Directoral que sanciona a Frigorífico Salaverry respecto de esta imputación.

## **PROBLEMA SECUNDARIO 2**

Para analizar el problema secundario 2 revisaré los hechos verificados durante la supervisión de octubre de 2021 a la luz de lo declarado por el administrado, la imputación formulada por el OEFA para la Conducta Infractora N° 2 y posterior escrito de descargos. En tanto que se presenta una discordancia entre lo declarado por el administrado y la conducta infractora formulada por la autoridad, será necesario revisar si la decisión del OEFA respeta los requisitos de presunción de veracidad y motivación del debido procedimiento.

En el marco del procedimiento administrativo sancionador, el principio del debido procedimiento, reconocido constitucionalmente y desarrollado en el artículo IV del Título Preliminar de la LPAG, implica garantías sustantivas y procesales que protegen los derechos del administrado. En este marco, destacan los principios de presunción de veracidad y de carga de la prueba, esenciales para asegurar un equilibrio en la relación jurídico-administrativa entre la autoridad y el ciudadano.

Según Juan Carlos Morón, el principio de presunción de veracidad se vincula con el deber de la administración de respetar las declaraciones y documentos presentados por los administrados como verdaderos, salvo prueba en contrario. Esto responde a una lógica de confianza legítima en el administrado y evita que se le exija una acreditación absoluta cuando actúa de buena fe (Derecho Administrativo, Tomo I, 2021). En el caso concreto, ello implica que la administración no puede desestimar las afirmaciones ni los medios probatorios presentados por el administrado sin antes sustentar adecuadamente por qué resultan insuficientes o contradictorios con los hechos verificados. La presunción

de veracidad, como principio general, opera hasta que la administración demuestre objetivamente lo contrario.

Por su parte, el principio de debida motivación constituye una garantía esencial del debido procedimiento, en tanto exige que las decisiones de la administración estén debidamente fundamentadas en hechos acreditados y en normas vigentes, evitando afirmaciones genéricas o juicios sin sustento normativo vinculante. Como señalan Macassi y Salazar, la debida motivación no se agota en citar normas generales, sino que requiere demostrar el nexo entre los hechos verificados, la norma infringida y el tipo infractor aplicable (J.P. Macassi y E. Salazar, 2020).

En el caso en concreto, el administrado declaró, en el marco de la supervisión de gabinete, que la bazofia generada durante el proceso de beneficio, el estiércol producido en los corrales de descanso del ganado; y, los lodos generados producto de la limpieza del sistema de conducción y transporte de las aguas residuales son utilizados para la producción de compost. En esta línea el administrado presentó documentación y fotos para acreditar el proceso de compostaje, en las que se aprecian montículos de material orgánico sobre el suelo natural y a cielo abierto.

Posteriormente, el Informe de Supervisión señala que de las fotos enviadas por el administrado se evidencia el proceso de amontonamiento y ensacado de la materia orgánica extendida, para su posterior retiro de la unidad fiscalizable. Ante ello la autoridad determina que el procedimiento informado por el administrado no detalla información sobre la adopción de medidas de monitoreo ni evidencia la implementación de medidas para el control y manejo de lixiviados, olores desagradables o la proliferación de vectores durante el proceso de compostaje, de acuerdo con el “Manual de Compostaje del Agricultor, Experiencias en América Latina” publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2013).

Sin embargo, ni la DFAI, ni posteriormente el TFA determinan de forma clara y expresa si el proceso realizado por el administrado corresponde a una aplicación

deficiente de la técnica para elaboración del compost; o si, por el contrario, el incumplimiento de las medidas implica que no se estaría realizando un proceso de valorización de residuos. En esta línea, es necesario revisar si la normativa establece las formas o requisitos mínimos para el proceso de compostaje y/o sanciones por su incorrecta implementación. Por su parte, la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su Reglamento contemplan el compostaje como una operación de valorización, pero no describen un proceso, requisitos o lineamientos para el mismo.

Así mismo, la segunda disposición complementaria transitoria del Decreto Legislativo N° 1278 señala que el Instituto Nacional de Calidad - INACAL “debe priorizar la aprobación de normas técnicas peruanas (NTP) para las actividades comprendidas en la valorización de residuos sólidos, entre ellas el compostaje. No obstante, a la fecha el INACAL solo ha aprobado una norma que establece los requisitos para el compostaje de residuos municipales (2021), por lo que no sería aplicable al caso de Frigorífico Salaverry. De esta forma se evidencia un vacío normativo en la regulación del compost y otras técnicas de valorización de residuos.

Es en este escenario que la SFAP y posteriormente la DFAI recurren a los lineamientos establecidos en el Manual de Compostaje del Agricultor, documento que no tiene carácter normativo ni ha sido incorporado expresamente al ordenamiento jurídico nacional. En esta línea, el Manual no tiene carácter vinculante ni es de aplicación obligatoria para la actividad de valorización. De esta forma, no hay instrumento normativo que permita identificar los requisitos mínimos obligatorios para el proceso de elaboración de compost. Así mismo, en vista de que el administrado no cuenta con un instrumento de gestión ambiental, tampoco cuenta con medidas de manejo aprobadas y exigibles para el proceso de compostaje.

En ese sentido, cabe la aplicación, por un lado, del principio de presunción de veracidad del numeral 1.7 del artículo IV del TUO de la LPAG, que fue previamente desarrollado. Esto implica que la administración no puede desestimar las afirmaciones ni los medios probatorios presentados por el

administrado sin antes sustentar adecuadamente por qué resultan insuficientes. De igual manera, corresponde verificar en quién recae la carga de la prueba que, de acuerdo a lo establecido en el artículo 173 del TUO de la LPAG se rige en función al principio de impulso de oficio para el caso de procedimiento administrativo sancionador.

Es así que en el caso concreto, la carga de la prueba recae en el OEFA, que es la autoridad administrativa que imputa los hechos, por lo que le corresponde acreditar de forma objetiva, fehaciente y suficiente que el administrado ha incurrido en una infracción tipificada. En esta línea, la autoridad debe fundamentar su decisión sobre la base de normas con fuerza vinculante que, para el caso concreto, definan requisitos mínimos aplicables al compostaje. En este contexto, la omisión de una motivación suficiente vulnera el debido procedimiento.

En el presente caso, la actuación administrativa se ha centrado en cuestionar la suficiencia técnica del procedimiento de compostaje declarado por el administrado, sin haber acreditado de manera objetiva y concluyente que dicho proceso no constituye una forma válida de valorización de residuos. En consecuencia, al no haberse demostrado que la conducta imputada configura una infracción expresamente prevista en el marco normativo vigente, y dado que las observaciones técnicas formuladas no se traducen en una vulneración clara de una obligación legal, no resulta jurídicamente válida la imposición de una sanción administrativa.

Cabe destacar, además, que el almacenamiento de residuos sólidos constituye una etapa previa dentro del proceso de gestión integral de residuos, por lo que no corresponde aplicar sanciones vinculadas al almacenamiento inadecuado cuando se está ante presuntas deficiencias ocurridas en la fase de valorización. En esta línea, es importante precisar que el Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (LGIRS) no contempla como infracción el desarrollo inadecuado de actividades de valorización por parte de los generadores de residuos no municipales.

En tal sentido, la imputación formulada por el OEFA vulneraría el principio de tipicidad, conforme al cual debe existir “una correlación directa entre los hechos atribuidos y la descripción normativa de la infracción, proscribiendo el uso de analogía o interpretación extensiva en perjuicio del administrado” (Gómez Apac & Granados Mandujano, 2019). De esta forma, se demuestra una aplicación incorrecta por parte de la administración respecto del tipo infractor para la conducta N° 2.

### **PROBLEMA SECUNDARIO 3**

Para el caso de las conductas infractoras 3 y 4, no se han identificado vicios respecto de la supervisión, imputación ni sanción, por lo que concuerdo con las infracciones aplicadas. Además, ambas hacen referencia a la entrega de documentación por parte del administrado en el marco de la supervisión, por lo que no suponen un elemento valioso para el análisis en el presente informe. Sin perjuicio de ello, se procede a evaluar el requerimiento formulado por la autoridad, así como lo alegado por el administrado en su recurso de apelación.

Con respecto a la conducta infractora 3, en su requerimiento original, OEFA solicitó indicar el manejo que la empresa venía realizando respecto a los residuos generados en el desarrollo de la actividad de beneficio de animales a través del formato de requerimiento de información. En específico, OEFA impone la multa por la infracción tipificada en el numeral 1.2.5. del artículo 135° del Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos, en tanto que la información presentada no acredita que el administrado haya cumplido con la obligación de asegurar el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que generen, establecida en el literal d) del artículo 55° de la LGIRS.

Al respecto, Frigorífico Salaverry señaló en su recurso de apelación señaló que “si la autoridad fiscalizadora deseaba contar con dicha Información, lo correcto era que, a través de un requerimiento de información, debidamente notificado, se nos solicitara dichos datos, teniendo, de esta manera, como sujetos administrados, la posibilidad de colaborar con lo requerido e informando oportunamente lo solicitado”. Sin embargo, la Dirección de Supervisión

Ambiental en Actividades Productivas en Agricultura (en adelante DSAP) en envió observaciones a la información presentada en el marco de la supervisión, a fin de que el administrado pudiera subsanar la información faltante, entre esta la documentación que acredite el cumplimiento de la obligación.

<p>4.12. Indicar cuál es la forma de disposición final de los residuos que vienen generando actualmente en la unidad fiscalizable, adjuntando los documentos probatorios correspondientes (guías de remisión, contratos, convenios, facturas, boletas de venta, vales u otros) en los que se identifiquen el tipo y cantidades de residuos (kg o ton), así como el destino final (relleno sanitario, botadero municipal, centros de reciclaje, entre otros), que han sido dispuestos en los últimos seis (6) meses.</p>	<p>El administrado indicó que los residuos sólidos que se generan son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Sangre</li> <li>b) Bazofia y estiércol</li> <li>c) Lodos</li> <li>d) Cebos y restos de vísceras</li> <li>e) Pelos</li> <li>f) Pieles</li> <li>g) Pezuñas y cachos</li> <li>h) Bolsas plásticas, botellas, papel, cartón, sacos, vidrio, etc.</li> </ul> <p>No obstante, no realizó ninguna precisión respecto a la forma de disposición final de cada uno de los residuos antes mencionados.</p>	<p>Indicar cuál es la forma de disposición final de los residuos que vienen generando actualmente en la unidad fiscalizable, en el modo y forma establecido en el numeral 4.12. del Anexo N° 1.</p>
---	---	---

Así mismo, la Subdirección organizó una reunión con Frigorífico Salaverry a fin de revisar el detalle del requerimiento de subsanación, en el marco de la supervisión. En la misma, el supervisor de OEFA procedió a realizar la explicación de cada una de las observaciones, lo cual consta en el acta de la reunión. En esta línea, se evidencia una actuación diligente, facilitadora y abierta a la comunicación por parte de la DSAP, por lo que el Tribunal determina desestimar el argumento del administrado y mantener la sanción impuesta por la DFAI.

De manera muy similar, la conducta infractora N° 4 advierte que el administrado no presentó la información completa respecto del sistema de tratamiento de aguas residuales en caso de contar con el mismo. Sobre este punto, Frigorífico Salaverry presentó un video del recorrido del agua residual en una canaleta externa; sin embargo, no cumplió con presentar documentación descriptiva que solicitó la autoridad en su requerimiento de subsanación de información presentada, como se detalla en la imagen continua. Este requerimiento también habría sido explicado durante la reunión que organizó la DSAP con la finalidad de promover el cumplimiento por parte del administrado.

Tratamiento de aguas residuales.		
<p>3.2. En caso contar con sistema de tratamiento, presentar un documento (memoria descriptiva, expediente técnico, manuales, procedimientos u otro similar), en el que se especifique técnicamente cuales son las etapas del tratamiento, el mecanismo de tratamiento, los tiempos de retención, la descripción de las líneas de conducción y transporte de las aguas residuales, así como el flujo de su tratamiento por cada uno de los diferentes componentes del sistema. Así como una breve descripción de cada componente, su función y características técnicas (dimensiones, área, profundidad, capacidad), que incluya un registro audiovisual (video) fechado y georreferenciado. Cabe mencionar que, el registro audiovisual debe evidenciar de manera clara el estado actual de cada una de las áreas y/o componentes.</p>	<p>El administrado presentó el video denominado "32 SISTEMA DE TRATAMIENTO", en el que se aprecia el recorrido de una de las canaletas externas, no apreciándose componentes referidos a un sistema de tratamiento de aguas residuales.</p> <p>Por otro lado, no presentó ningún documento (memoria descriptiva, expediente técnico, manuales, procedimientos u otro similar), en el que se especifique técnicamente cuales son las etapas del tratamiento, el mecanismo de tratamiento, los tiempos de retención, la descripción de las líneas de conducción y transporte de las aguas residuales, así como el flujo de su tratamiento por cada uno de los diferentes componentes del sistema, así como una breve descripción de cada componente, su función y características técnicas (dimensiones, área, profundidad, capacidad).</p>	<p>Presentar un video fechado y georreferenciado del sistema de tratamiento de aguas residuales implementado en la unidad fiscalizable, donde se aprecie de manera clara el estado actual de cada una de las áreas y/o componentes.</p> <p>Asimismo, de ser el caso, presentar la información requerida, en el modo y forma establecido en el numeral 3.2. del Anexo N° 1. <b>En su defecto, precisar si cuenta o no, con dicho documento descriptivo.</b></p>

Al respecto, Frigorífico Salaverry, en su recurso de apelación señala que “exigir información contenida en los instrumentos de gestión ambiental, los cuales no nos son exigibles (conforme ya se explicó), configura un acto de arbitrariedad por parte del órgano fiscalizador y más aún, si se indica que, por tal razón, nuestra conducta tipifica como una infracción”. No obstante, se debe considerar que el requerimiento original indicaba que, en caso de contar con el sistema de tratamiento de aguas residuales se envíe la documentación que describa el mismo y su funcionamiento.

De esta forma, la DSAP no exigió la implementación de una medida de manejo ambiental o información contenidas en un instrumento de gestión ambiental; si no, la información sobre el desarrollo de la actividad en la práctica o, en su defecto, que el administrado indique si no se contaba con dicho documento descriptivo. Pese a ello, el administrado no presentó la información solicitada pese a que afirmó contar con el sistema de tratamiento.

De esta manera, se evidencia que se configura la infracción tipificada por la SFAP bajo el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones del Reglamento de Supervisión del OEFA, que sanciona no remitir la información o documentación requerida o remitir fuera del plazo, modo o forma establecidos; es por ello que el Tribunal confirmó la sanción impuesta por la DFAI.

## **PROBLEMA COMPLEMENTARIO**

Ahora, si bien es cierto que del análisis se procedimiento seguido por el OEFA se han identificado vicios en la imputación y sanción de las conductas N° 1 y N° 2, ello no significa que deba ignorarse el riesgo que estas implican a los componentes suelo y aire. En efecto, el Informe Final de Supervisión reconoce que, como consecuencia de la descarga de aguas residuales y de las actividades de compostaje realizadas sin infraestructura adecuada, se podría estar produciendo una afectación a la calidad del suelo.

En esta línea, aún cuando la imposición de sanciones exige la observancia de los principios de legalidad y tipicidad para imponer sanciones, ello no impide que la administración actúe frente a un posible daño o riesgo ambiental. A tal efecto, resulta pertinente la aplicación del principio precautorio, que establece que la falta de certeza no debe ser impedimento para implementar medidas frente al riesgo de daño ambiental. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional reafirma este estándar mediante la sentencia del Exp. 02002- 2006- AC- TC, que determinó que el principio precautorio opera incluso cuando no existe certeza científica, siempre y cuando haya “amenaza de un daño al ambiente” (TC, 2006).

En este caso la falta de certeza recae en la magnitud de los impactos que generan las conductas N° 1 y N° 2, pues se conoce que las sustancias liberadas al suelo y al aire pueden ser factores de contaminación. Sin embargo, en este caso la incertidumbre se debe a la falta de acciones de evaluación para corroborar la composición de las emisiones y efluentes, así como de la calidad de los cuerpos receptores aire y suelo, por lo que no se puede afirmar si se ha producido un daño real.

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha legitimado el tratamiento del daño potencial cuando este está técnicamente justificado. En la STC 01692- 2018- PA/TC, el Tribunal Constitucional reconoció que no es indispensable que los efectos negativos sean reales si existe un riesgo ambiental probable, depositando su intervención en los principios de precaución y prevención (TC, 2018). Por su parte, el Tribunal de Fiscalización Ambiental ha

establecido criterios para identificar daño potencial, el cual condiciona a requisitos como el origen humano, capacidad de daño y contingencia del efecto, tal como se expuso en la Resolución N° 2063- 2021-OEFA/TFA-SE, donde se exigió objetivar el riesgo mediante metodología técnica (OEFA/TFA, 2021).

De esta forma, pese a que no se haya acreditado un daño real se puede acreditar un daño potencial. Este concepto está contemplado en el artículo 142 de la Ley General del Ambiente. De igual forma, el OEFA ha desarrollado en su Resolución N° 035- 2015-OEFA/CD que “la puesta en peligro, el riesgo o amenaza de daño real al bien jurídico protegido” (OEFA, 2015).

Este marco legitima la adopción de medidas administrativas correctivas o preventivas, incluso ante ausencia de tipificación normativa sancionadora precisa, cuando hay riesgo de daño grave o irreversible. En definitiva, un daño ambiental real o potencial debidamente acreditado habilita la adopción de medidas administrativas incluso cuando no pueda aplicarse una sanción contra el administrado por limitaciones normativas. Ello permite alcanzar los objetivos de la fiscalización ambiental, sin perjuicio de mantener el equilibrio entre la protección del medio ambiente y la seguridad jurídica del administrado.

## **VI. CONCLUSIONES Y/O RECOMENDACIONES**

Con respecto al problema secundario N° 1, puede concluirse que la imputación formulada por la SFAP y la posterior sanción impuesta por la DFAI se sustentan en una subsunción inadecuada de los hechos al tipo infractor aplicable, lo que configura una vulneración directa al principio de tipicidad. En virtud de ello, corresponde declarar la nulidad parcial tanto de la Resolución Subdirectoral que dio inicio al procedimiento administrativo sancionador como de la Resolución Directoral que impuso la sanción al Frigorífico Salaverry, en lo referido a esta imputación específica.

Por otro lado, respecto del problema secundario N° 2, se concluye que la falta de una norma con fuerza vinculante que defina los requisitos mínimos para el compostaje impide afirmar con certeza que el administrado incurrió en una

infracción. Asimismo, la autoridad no ha desvirtuado de manera objetiva lo declarado por el administrado, ni ha demostrado que las deficiencias observadas configuren un incumplimiento normativo. En esa línea, la actuación del OEFA respecto de la conducta infractora N° 2 adolece de vicios que vulneran principios esenciales del procedimiento administrativo sancionador, en particular el principio de tipicidad y el de debida motivación.

Para el caso del problema secundario N° 3, se concluye que, respecto de las conductas infractoras n.° 3 y n.° 4, no se advierten vicios en las actuaciones administrativas desarrolladas por la autoridad, tanto en la etapa de supervisión como en la de imputación y sanción. La OEFA actuó de manera diligente y proporcionó facilidades al administrado para subsanar las omisiones detectadas, garantizando su derecho de participación y respuesta en el procedimiento. A pesar de ello, el administrado no presentó la documentación requerida ni justificó adecuadamente su omisión, configurándose así el incumplimiento de las obligaciones previstas en la normativa aplicable. En consecuencia, se considera válida la imputación de ambas infracciones y justificada la sanción impuesta, conforme a los principios de razonabilidad, legalidad y debido procedimiento administrativo.

Finalmente, respecto del problema jurídico principal se ha podido identificar la presencia de vicios de nulidad administrativa respecto de la imputación de las conductas infractoras 1 y 2, desvirtuando las sanciones impuestas por la autoridad y generando la necesidad de retrotraer el proceso en esos dos extremos. Por otro lado, respecto de las conductas infractoras 3 y 4, se ha podido identificar una actuación idónea por parte de la DSAP, así como la subsunción adecuada de los hechos verificados a los tipos infractores de la norma. Por ello corresponde señalar que la determinación de la responsabilidad administrativa es incorrecta respecto de las conductas 1 y 2, mientras que es correcta para las conductas infractoras 3 y 4.

De igual manera, el análisis del trabajo ha permitido reconocer vacíos normativos y deficiencias en la tipificación de infracciones en el sector agropecuario y la

regulación de residuos sólidos que ameritan una evaluación y actualización de la normativa vigente.



## BIBLIOGRAFÍA

Congreso de la República (2009). Ley N° 29338. Ley de Recursos Hídricos.

Congreso de la República (2005). Ley 28611. Ley General del Ambiente

Congreso de la República (2001). Ley N° 27444. Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Danós Ordoñez, J. (2019). *El procedimiento administrativo sancionador en la Ley N.º 27444* (2.ª ed.). Lima: Gaceta Jurídica.

Gómez Apac, P., & Granados Mandujano, L. (2019). *Tipificación de infracciones administrativas en materia ambiental*. En OEFA (Ed.), *Compilación de artículos de investigación jurídica 2018-2019* (pp. 43–56). Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA.

<https://www.oefa.gob.pe/publicaciones-juridicas/>

Instituto Nacional de Calidad (2021). NTP 201.208:2021. Fertilizantes. Compost a partir de residuos sólidos orgánicos municipales. Requisitos, 1ª Edición.

Instituto Nacional de Calidad (2020). NTP 201.207:2020. Fertilizantes. Compost para uso agrícola. Requisitos, 1ª Edición.

Macassi Zavala, J. P., & Salazar Ortiz, E. E. (2020). Aspectos esenciales de la prueba en el procedimiento administrativo sancionador peruano: derecho a la prueba, carga y estándar de prueba. *Derecho & Sociedad*, 1(54), 337-356. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/22425>

Martínez Ortiz, J. J. (2016). Las medidas preventivas en el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. En *Fiscalización ambiental: reflexiones en torno a las atribuciones del OEFA* (pp. 247–271). OEFA.

Ministerio de Agricultura (2012). Decreto Supremo N° 016-2012-AG. Reglamento Infracciones y Sanciones del Sector Agrícola (RISASA)

Ministerio de Agricultura (2012). Decreto Supremo N° 017-2012-AG. Manejo de los Residuos Sólidos del Sector Agrario (RMRSSA).

Ministerio de Agricultura (2012). Decreto Supremo N° 019-2012-AG. Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario (RGASA).

Ministerio de Agricultura (2010). Decreto Supremo N° 001-2010-AG. Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos

Ministerio del Ambiente (2017). Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM - Reglamento de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos

Morón Urbina, J. C. (2021). *Derecho administrativo: Tomo I* (13.<sup>a</sup> ed.). Gaceta Jurídica.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2023). Resolución N° 555-2023-OEFA/TFA-SE [Resolución]. Tribunal de Fiscalización Ambiental <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5522819/4916070-res-555-2023-oefa-tfa-se.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2023). Resolución Subdirectoral N° 0108-2023-OEFA/DFAI-SFAP [Resolución]. Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas . <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5522819/4916070-res-555-2023-oefa-tfa-se.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2023). Resolución Directoral N° 01197-2023-OEFA/DFAI [Resolución]. Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/5522819/4916070-res-555-2023-oefa-tfa-se.pdf>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental–Tribunal de Fiscalización Ambiental. (2021). *Resolución N.º 2063- 2021: criterios técnicos para daño potencial*. Lima: OEFA.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental–Consejo Directivo. (2015). *Resolución N.º 035- 2015: Anexo III – definiciones de daño ambiental*. Lima: OEFA.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). (2013). *Resolución N° 042-2013-OEFA/CD: Aprueban el Reglamento de Supervisión del OEFA*.

Presidencia de la República. (2016). Decreto Legislativo N° 1278 - Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos.

Ramírez Torres, A. (2019). La determinación del daño ambiental en el Perú: apuntes para una reforma. *Revista Derecho PUCP*, 83, 145–177.

Román, P., Martínez, M. M., & Pantoja, A. (2013). Manual de compostaje del agricultor: Experiencias en América Latina. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/86a00877-877d-4fa7-8608-32071e1464d8/content>

Soto Salazar, M. (2021). El daño ambiental: desarrollo normativo, doctrinal y jurisprudencial. En F. Chinchay (Ed.), *Responsabilidad ambiental: teoría y casos* (pp. 81–107). Palestra.

Tribunal Constitucional del Perú (TC). (2018). *Sentencia del Exp. N.º 01692-2018-PA/TC*.

Tribunal Constitucional del Perú (TC). (2006). *Sentencia del Exp. N.º 02002-2006-AC/TC*.

Vera Esquivel, G. (2008). El principio precautorio en el derecho peruano. Revista de Derecho Administrativo, 6, 87–101.

## **ANEXOS**

Resolución N° 555-2023-OEFATFA-SE





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

**RESOLUCIÓN N° 555-2023-OEFA/TFA-SE**

**EXPEDIENTE N° : 0233-2022-OEFA/DFAI/PAS.**

**PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS.**

**ADMINISTRADO : FRIGORÍFICO SALAVERRY S.A.C.**

**SECTOR : AGRICULTURA.**

**APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01197-2023-OEFA/DFAI.**

***SUMILLA: Declarar la nulidad de la Resolución Subdirectorial N° 0108-2023-OEFA/DFAI-SFAP del 27 de marzo de 2023 y de la Resolución Directoral N° 01197-2023-OEFA/DFAI del 16 de junio de 2023, en el extremo que imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry S.A.C., y lo sancionó con una multa ascendente a 3,629 (tres con 629/1000)<sup>1</sup> Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, al haberse vulnerado el principio de tipicidad; y, en consecuencia, retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo.***

***Se confirma la Resolución Directoral N° 01197-2023-OEFA/DFAI del 16 de junio de 2023, que declaró la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry S.A.C. por la comisión de las conductas infractoras Nros. 2, 3 y 4 descritas en la Cuadro N° 1 de la presente resolución; e impuso por dichas conductas, una multa total ascendente 41,732 (cuarenta y uno con 732/1000) Unidades Impositivas Tributarias; quedando agotada la vía administrativa.***

Lima, 21 de noviembre de 2023

**I. ANTECEDENTES**

1. Frigorífico Salaverry S.A.C.<sup>2</sup> (en adelante, **Frigorífico Salaverry**), es titular de la

<sup>1</sup> El Perú, en el año 1982, a través de la Ley N° 23560, 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.

<sup>2</sup> Registro Único de Contribuyentes N° 20602290078.

unidad fiscalizable dedicada al beneficio vacuno y porcino, ubicada en la Autopista Salaverry km 2,75 Puerto Salaverry, distrito de Salaverry, provincia de Trujillo y departamento de La Libertad.

2. Del 15 al 25 de octubre de 2021, la Dirección de Supervisión en Actividades Productivas (en adelante, **DSAP**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), realizó una acción de supervisión regular en gabinete (en adelante, **Supervisión Regular 2021**) al Camal Salaverry (en adelante, **unidad fiscalizable**), operado por el administrado.
3. Mediante escrito S/N de fecha 22 de octubre de 2021 (en adelante, **escrito de respuesta con Registro N° 2021-E01-089408**) el administrado presentó determinada información sobre la unidad fiscalizable.
4. Posteriormente, mediante escrito S/N de fecha 10 de noviembre de 2021, el administrado presentó la subsanación a las observaciones realizadas por la Autoridad Supervisora (en adelante, **escrito de subsanación con Registro N° 2021-E01-095041**).
5. Mediante el Informe Final de Supervisión N° 0161-2021-OEFA/DSAP-CAGR, del 29 de noviembre de 2021 (en adelante, **Informe de Supervisión**), la Autoridad Supervisora, analizó los hechos detectados durante la Supervisión Regular 2021, concluyendo que, el administrado habría incurrido en presuntas infracciones a la normativa ambiental.
6. A través de la Resolución Subdirectoral N° 0108-2023-OEFA/DFAI-SFAP del 27 de marzo de 2023 y notificada por casilla electrónica<sup>3</sup> en la misma fecha (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Actividades Productivas (en adelante, **SFAP**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**), contra Frigorífico Salaverry.
7. Mediante escrito s/n, con Registro N° 2023-E01-459373, del 26 de abril de 2023, el administrado presentó sus descargos a la imputación de cargos realizada en la Resolución Subdirectoral (en adelante, **escrito de descargos a la RSD**).
8. Posteriormente, el 15 de mayo de 2023, mediante la Carta N° 0732-2023-OEFA/DFAI, se notificó al administrado en su respectiva casilla electrónica<sup>4</sup>, el Informe Final de Instrucción N° 0270-2023-OEFA/DFAI-SFAP, del 12 de mayo de 2023 (en adelante, **IFI**), emitido por la SFAP.

---

<sup>3</sup> Constancia de depósito de la notificación electrónica, CUO N° 203384.

<sup>4</sup> Constancia de depósito de la notificación electrónica, CUO N° 212343.

9. Con fecha 19 de junio de 2023, se notificó al administrado en su respectiva casilla electrónica<sup>5</sup>, la Resolución Directoral N° 01197- 2023-OEFA/DFAI emitida el 16 de junio de 2023 (en adelante, **Resolución Directoral**) emitido por la DFAI, declaró la existencia de responsabilidad administrativa<sup>6</sup> por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

**Cuadro N° 1**  
**Detalle de las conductas infractoras**

N°	Conducta Infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
1	Frigorífico Salaverry no ha adoptado medidas de prevención y control respecto al manejo de las aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, las cuales descargan en el suelo natural (vertimientos).	Artículo 74 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ( <b>LGA</b> ) <sup>7</sup> , el artículo 66° y los numerales 3 y 5 del artículo 67° del Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2012-AG (en adelante, <b>RGASA</b> ) <sup>8</sup> .	Numeral 1.2.1 de la Tabla de Infracciones y Escala de Multas del Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario, aprobado con Decreto Supremo N° 017-2012-

<sup>5</sup> Constancia de depósito de la notificación electrónica, CUO N° 222244.

<sup>6</sup> Mediante la Resolución Directoral, la DFAI archivó la siguiente conducta infractora: Frigorífico Salaverry realiza actividades pecuarias (beneficio de ganado bovino y porcino) sin contar con un instrumento de gestión ambiental, aprobado por la autoridad competente.

<sup>7</sup> **LGA**

**Artículo 74.- De la responsabilidad general**

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

<sup>8</sup> **RGASA**

**Artículo 66.- La responsabilidad ambiental del titular**

El titular de toda actividad comprendida dentro del ámbito de competencia del Sector Agrario es responsable por las emisiones, efluentes, vertimientos, descarga, residuos sólidos, ruido, así como los daños a la salud o seguridad humana, a los ecosistemas, los recursos naturales, la diversidad biológica en sus múltiples modalidades y cualquier otro aspecto que se produzca como resultado de sus operaciones y/o actividades. En consecuencia, debe adoptar las medidas de prevención, control, mitigación, recuperación, rehabilitación o compensación en términos ambientales, que corresponda, de acuerdo con los mandatos establecidos en el presente Reglamento y las demás normas pertinentes, a fin de minimizar los impactos ambientales negativos de su actividad y magnificar sus impactos positivos.

**Artículo 67. - Las obligaciones del titular**

Sin perjuicio del cumplimiento de las disposiciones generales de protección ambiental, el titular de toda actividad comprendida dentro del ámbito de competencia del Sector Agrario está obligado a: (...)

3. Adoptar medidas de prevención y minimización de posibles daños en los recursos naturales renovables cuando sea necesario, considerando los ecosistemas, hábitats, especies de flora y fauna silvestre y el material genético que estos albergan. Complementariamente se debe implementar las medidas de control, manejo y recuperación, que se requiera conforme a ley. (...)

5. Realizar un manejo ambiental integrado de sus actividades, considerando medidas de manejo ambiental permanentes, el uso de buenas prácticas, la implementación de medidas de contingencia y de cierre del proyecto. (...)

N°	Conducta Infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
			AG (en adelante, RISASA) <sup>9</sup> .
2	Frigorífico Salaverry no cuenta con áreas y/o instalaciones apropiadas para el almacenamiento de los residuos orgánicos (bazofia, estiércol y lodos) que genera, incumpliendo lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento.	Artículo 36 y el literal b) del artículo 55 de la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, LGIRS), aprobada con del Decreto Legislativo N° 1278 <sup>10</sup> .	Numeral 1.2.1 del artículo 135 del Reglamento Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos (en adelante, RLGIRS) <sup>11</sup> .

<sup>9</sup> **Tabla de Infracciones y Escala de Multas del RISASA.**

N°	INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA	CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN	
				MULTA	SANCIÓN NO PECUNIARIA
<b>1</b>	<b>OBLIGACIONES GENERALES EN MATERIA AMBIENTAL</b>				
<b>1.2</b>	<b>Obligaciones general en materia ambiental</b>				
1.2.1	Incumplir con la ejecución de medidas o acciones para el control de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos del titular de la actividad agraria o para evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia, puedan tener efectos adversos en el ambiente.	Artículo 74 de la LGA, artículo 66 y numeral 7 del artículo 67 del RGASA.	Grave	50 UIT (G. 1) 11 UIT (G. 2)	CO, CT, CD, RDEIA, SA, PO, INT, CPCA.

<sup>10</sup> **LGIRS**

**Artículo 36.- Almacenamiento**

(...) El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente.

(...) El almacenamiento de residuos municipales y no municipales deben cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058:2005 "GESTIÓN AMBIENTAL". Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos, o su versión actualizada.

**Artículo 55.- Manejo integral de los residuos sólidos no municipales**

El generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado, así como por las áreas degradadas por residuos, de acuerdo a lo establecido en el presente Decreto Legislativo, su Reglamento, normas complementarias y las normas técnicas correspondientes. (...) Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a:

(...)

b) Contar con áreas, instalaciones y contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de los residuos desde su generación, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.

<sup>11</sup> **RLGIRS Artículo 135.- Infracciones (...)**

	INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN
<b>1</b>	<b>DE LOS GENERADORES DE RESIDUOS NO MUNICIPALES</b>			
<b>1.2</b>	<b>Sobre el manejo de residuos sólidos</b>			
1.2.1	No contar con áreas, instalaciones y/o contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de residuos no municipales desde su generación.	Artículo 30 y Literal b) del artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278.	Muy grave	Hasta 1 500 UIT

N°	Conducta Infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
3	Frigorífico Salaverry no asegura la adecuada disposición final de sus residuos orgánicos generados en la unidad fiscalizable, incumpliendo lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento.	Literal d) del artículo 5 y los numerales d) e i) el artículo 55 de la LGIRS <sup>12</sup> .	Sub numeral 1.2.5. del numeral 1.2. del artículo 135° del RLGIRS <sup>13</sup> .
4	Frigorífico Salaverry proporcionó de forma incompleta la información solicitada por la Autoridad	El numeral 180.1 del artículo 180° del TUO de la LPAG <sup>14</sup> , el artículo 15° de la Ley N° 29325 <sup>15</sup> y artículo 6 y 9 del	Numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas

<sup>12</sup> **LGIRS**

**Artículo 5. – Manejo Integral de los residuos sólidos no municipales**

Para efectos del presente Decreto Legislativo, son de aplicación los siguientes principios:

(...) d) Principio de responsabilidad compartida. - La gestión integral de los residuos es una corresponsabilidad social, requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de los generadores, operadores de residuos y municipalidades

**Artículo 55. – Manejo Integral de los residuos sólidos no municipales**

El generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado (...)

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a:

(...) d) Asegurar el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que generen.

(...) i) El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo. (...)

<sup>13</sup> **RLGIRS**

**Artículo 135. – Infracciones**

Sin perjuicio de la respectiva tipificación de infracciones por el incumplimiento de las normas sobre la gestión y manejo de los residuos sólidos de origen minero, energético, agropecuario, agroindustrial, de actividades de la construcción, de los establecimientos de salud, servicios médicos de apoyo y otros de competencia sectorial, el OEFA y las EFA de ámbito nacional y regional aplican supletoriamente la siguiente tipificación de infracciones y escala de sanciones:

	Infracción	Base legal Referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción
1	<b>DE LOS GENERADORES DE RESIDUOS NO MUNICIPALES</b>			
1.2	<b>Sobre el manejo de residuos sólidos</b>			
1.2.5	No asegurar el tratamiento y/o la adecuada disposición final de los residuos que generen conforme a las medidas establecidas en el Decreto Legislativo N° 1278 y sus normas reglamentarias y complementarias.	Artículo 30 y literal d) del Artículo 5 y los Literales d) e i) del Artículo 55 del Decreto Legislativo N° 1278	Muy grave	Hasta 1 500 UIT

<sup>14</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 180.- Solicitud de pruebas a los administrados**

180.1 La autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento (...)

<sup>15</sup> **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325**

**Artículo 15.- Facultades de Fiscalización**

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades: (...) c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones

N°	Conducta Infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
	Supervisora, durante la acción de supervisión.	Resolución del Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD (en adelante, <b>Reglamento de Supervisión</b> ) <sup>16</sup> .	con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental aprobada mediante resolución N° 042-2013-OEFA-CD <sup>17</sup> .

Fuente: Resolución Directoral.

10. Asimismo, en el artículo 1 de la resolución Directoral se resuelve sancionar a Frigorífico Salaverry con una multa total ascendente a 45,361 (cuarenta y cinco con 361/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT):

**Tabla N° 1**

Conductas infractoras	Multa final
Conducta infractora N° 1	3,629 UIT
Conducta infractora N° 2	1,542 UIT
Conducta infractora N° 3	39,963 UIT
Conducta infractora N° 4	0,227 UIT
<b>Multa Total</b>	<b>45,361 UIT</b>

Fuente: Resolución Directoral.

legales se observan correctamente y, en particular, para: c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales. (...)

<sup>16</sup> **Reglamento de Supervisión**

**Artículo 6.- Facultades del supervisor**

El supervisor tiene las siguientes facultades: a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor. (...)

**Artículo 9.- Información para las acciones de supervisión**

El administrado debe mantener en custodia toda la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, salvo que la conserve por un período mayor, debiendo entregarla al supervisor cuando este lo requiera. La información que por disposición legal o que razonablemente deba mantener en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión por el período antes señalado debe ser entregada al supervisor cuando este lo requiera. Excepcionalmente, en caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión le otorga un plazo para su remisión.

<sup>17</sup> **Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD.**

INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA	CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN
1.2	No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera de plazo, forma o modo establecido.	Leve	Hasta 100 UIT

11. El 11 de julio de 2023, Frigorífico Salaverry interpuso recurso de apelación<sup>18</sup> contra la Resolución Directoral.

## II. COMPETENCIA

12. 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<sup>19</sup>, se creó el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley N° 29325, Ley de Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)<sup>20</sup>, 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.
14. 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>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Escrito con Registro N° 2023-E01-496804.

<sup>19</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, 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>20</sup> **Ley del SINEFA**

**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>21</sup> **Ley del SINEFA**

**Disposiciones Complementarias Finales**

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades

15. De esta manera, mediante Decreto Supremo N° 001-2018-MINAM<sup>22</sup>, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en materia ambiental del MINAGRI, y se estableció un plazo máximo de seis (6) meses para su culminación. Este plazo fue ampliado hasta el 4 de mayo del 2019, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 011-2019-OEFA/CD<sup>23</sup>.
16. Asimismo, a través del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 019-2019-OEFA/CD<sup>24</sup>, se estableció que el OEFA asume las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del sector Agrario, a partir del **4 de mayo del 2019**.
17. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley del SINEFA<sup>25</sup> y los artículos 19 y 20 del

---

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.

<sup>22</sup> **Decreto Supremo N° 011-2018-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de fiscalización en materia ambiental del MINAGRI al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 4 de octubre de 2018.

**Artículo 1. - Inicio del proceso de transferencia de las funciones de fiscalización ambiental del MINAGRI al OEFA**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, del sector agricultura y riego, del Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), de conformidad con lo dispuesto en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 4. - Cronograma del proceso de transferencia**

El proceso de transferencia de funciones a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto Supremo se desarrolla según el siguiente cronograma:

- a) En un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, el MINAGRI debe individualizar el acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, incluyendo la transferencia de recursos presupuestales que determine la Comisión de Transferencia, poniéndolos en conocimiento y disposición de esta última entidad.
- b) En un plazo máximo de seis (6) meses, contado a partir de la entrada en vigencia del presente Decreto Supremo, se dará por concluido el proceso de transferencia de funciones del MINAGRI al OEFA. Excepcionalmente, el plazo puede ser ampliado por Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

<sup>23</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 011-2019- OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 4 de mayo de 2019.

**Artículo 1. - Ampliar hasta el 4 de mayo de 2019, el plazo para concluir el proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción, en materia ambiental del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, a fin de culminar dicho proceso iniciado mediante el Decreto Supremo N° 011-2018-MINAM.**

<sup>24</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 019-2019- OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de abril de 2019.

**Artículo 2. - Determinar que la fecha en la que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental, del sector agricultura y riego, del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA es el 04 de mayo de 2019.**

<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

Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<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.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previo a establecer las cuestiones controvertidas, es 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>.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2 de la Ley General del Ambiente (en adelante, LGA)<sup>28</sup>, se 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

---

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 pronunciamientos; 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 las 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:

- a) 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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

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

<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.

cultural asociado a ellos, entre otros.

20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. Así pues, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, ya que el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
21. 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 ambiente<sup>29</sup>.
22. 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 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) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>32</sup>.
23. 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.

---

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

<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, 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.

<sup>32</sup> 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.

24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>33</sup>.
25. 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

26. El recurso de apelación, ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218 y 221<sup>34</sup> 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**), por lo que, es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Las cuestiones controvertidas en el presente caso son las siguientes:
- (i) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
  - (ii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

<sup>33</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC.

<sup>34</sup> **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada 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.

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

- (iii) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (iv) Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 4 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

## **VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS**

### **VI.1 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución**

- 28. De forma preliminar al análisis de los argumentos expuestos por Frigorífico Salaverry, esta Sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFAP en la Resolución Subdirectoral y su posterior desarrollo por la DFAI en la Resolución Directoral, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora en sede administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>35</sup>.
- 29. Vista dicha cuestión, esta Sala se pronunciará —en caso corresponda— sobre los argumentos planteados por el administrado a través del recurso de apelación interpuesto.

#### **A. Sobre el marco normativo**

- 30. De acuerdo con el principio de legalidad —establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>36</sup>— las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, a la

<sup>35</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de junio de 2019

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

a. 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.

<sup>36</sup> **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. (...)

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>37</sup>.

31. 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.
32. En ese sentido, del principio de legalidad es posible constatar la existencia de cuatro (4) consecuencias: (i) la legalidad formal o reserva de ley, en virtud de la cual solo por normas con rango de ley pueden establecerse una conducta como infractora; (ii) la legalidad material o tipicidad, que exige una tipificación clara y precisa para imponer un castigo; (iii) la irretroactividad, según la cual solo pueden castigarse como conductas infractoras aquellas que al momento de realizarse ya estuvieran previstas como tal; y, (iv) *non bis in ídem*, a partir del cual solo cabe sancionar una vez la conducta infractora<sup>38</sup>.
33. De lo expuesto, se colige que la vertiente formal y material de la legalidad se proyecta en el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de LPAG<sup>39</sup>, en virtud del cual únicamente constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>40</sup>.

---

<sup>37</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>38</sup> Baca Oneto, Víctor (2016). *La retroactividad favorable en Derecho Administrativo Sancionador*. Themis 69. Revista de Derecho <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/16709/17040>

<sup>39</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

**4. Tipicidad.** - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

(...)

<sup>40</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de

34. Llegado a este punto, si bien el principio de tipicidad implica la existencia de un grado de certeza suficiente desde la creación normativa, a efectos de que la subsunción de los hechos en aquellas pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>41</sup>; no resulta menos cierto que esa exhaustividad también deberá ser trasladada a los propios hechos considerados por la Administración como constitutivos de infracción administrativa.
35. Interpretando este marco, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>42</sup> que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: **(i)** un primer nivel, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente; y, **(ii)** un segundo nivel, donde se exige que el hecho imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma<sup>43</sup>.
36. De este modo, el análisis del segundo nivel del principio de tipicidad, que en estos momentos nos ocupa, exige que la imputación de cargos corresponda

---

la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)”. GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. España: Arazandi, Segunda Edición, p. 132.

<sup>41</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)**.

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**”. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”. El énfasis es nuestro.

<sup>42</sup> Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

<sup>43</sup> En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

exactamente con la infracción imputada, en aras de salvaguardar también el derecho de defensa del administrado.

37. En efecto, la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la imputación de cargos; razón por la cual, dicha imputación debe reunir los siguientes requisitos, en concordancia con el principio de tipicidad<sup>44</sup>:
- a) **Precisión:** Debe contener todos los elementos enunciados 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) **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.
38. En este mismo sentido, el Tribunal Constitucional ha señalado que la imputación debe contener información de forma clara y precisa, pues de lo contrario se afectaría el derecho de defensa de los administrados<sup>45</sup>:
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 que se impondrá, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa.
39. Bajo dicho mandato de tipificación, y en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, la construcción de la imputación de cargos por parte de la Autoridad Instructora —en este caso, la SFAP— no solo deberá precisar certeramente lo detectado durante una acción de supervisión, sino que además de dicha descripción, deberá identificar con precisión la fuente de la obligación

---

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

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC, fundamento 14.

exigible cuyo incumplimiento se le atribuye al administrado; a efectos de que se produzca su adecuada subsunción al tipo legal de la infracción.

40. En atención a lo expuesto, esta Sala estima conveniente verificar si el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2021, se basó en el contenido de las obligaciones previstas en la norma ambiental cuya infracción se imputa al administrado, a efectos de determinar si la primera instancia realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad.

#### **B. De la supervisión Regular 2021.**

41. En relación a la información proporcionada por Frigorífico Salaverry, a través de la Carta S/N del 22 de octubre de 2021<sup>46</sup>, en atención a la Carta N° 1281-2021-OEFA/DSAP (en adelante, **Carta de requerimiento**) y Anexo N° 01: Formato de requerimiento de información (en adelante, **Formato de requerimiento**), se detallan las medidas de control y manejo de las aguas residuales generadas durante el proceso productivo de beneficio de animales de abasto.
42. Las medidas antes mencionadas, incluyen: (i) separación de los residuos orgánicos (sangre, bazofia, cebos, restos de vísceras y pelos), (ii) minimización del uso del agua en la limpieza de las instalaciones; y, (iii) contar con un sistema de tratamiento.
43. A continuación, se presentan los aspectos previamente indicados, de manera detallada:

---

<sup>46</sup> Escrito con Registro 2021-E01-089408.

**Imagen N° 1: Control y manejo de aguas residuales.**

<b>III. CONTROL Y MANEJO DE AGUAS RESIDUALES</b>		
<p>3.1. Indicar cuáles son las acciones de control y/o manejo que viene realizando en la actualidad para la reducción de la carga contaminante de las aguas residuales antes de su descarga, que incluya una breve descripción y <b>registro audiovisual (video) fechado y georreferenciado de los controles implementados.</b>  <b>Cabe precisar que deberá describir lo observado durante la grabación y el número de expediente relacionado a dicho registro audiovisual (Exp. 0130-2021-DSAP-CAGRI); asimismo que puede cambiar, adicionar o eliminar las medidas de control y/o manejo realizadas en el desarrollo de su actividad.</b></p>		
<b>Medidas de control y/o manejo</b>	<b>Realiza este control y/o manejo ¿SI ó NO?</b>	<b>Descripción</b>
a) Separación de sangre	SI	<i>Descrito en registro audiovisual</i>
b) Separación de bazofia	SI	<i>Descrito en registro audiovisual</i>
c) Separación de cebos y restos de vísceras	SI	<i>Descrito en registro audiovisual</i>
d) Separación de pelos	SI	<i>Descrito en registro audiovisual</i>
e) Minimización del uso del agua en la limpieza de las instalaciones (áreas de proceso)	SI	<i>Descrito en registro audiovisual</i>
f) Sistema de tratamiento	SI	<i>Descrito en registro audiovisual</i>
g) Otros controles		
<p>3.2. En caso contar con sistema de tratamiento, presentar un documento (memoria descriptiva, expediente técnico, manuales, procedimientos u otro similar), en el que se especifique técnicamente cuales son las etapas del tratamiento, el mecanismo de tratamiento, los tiempos de retención, la descripción de las líneas de conducción y transporte de las aguas residuales, así como el flujo de su tratamiento por cada uno de los diferentes componentes del sistema. Así como una breve descripción de cada componente, su función y características técnicas (dimensiones, área, profundidad, capacidad), que <b>incluya un registro audiovisual (video) fechado y georreferenciado.</b> Cabe mencionar que, el registro audiovisual debe evidenciar de manera clara el estado actual de cada una de las áreas y/o componentes.</p>		

Fuente: Extracto del Anexo N°1, de la carta S/N con registro N° 2021E01-089408.

**Cuadro N° 2: Descripción de las medidas de control y/o manejo de los residuos orgánicos del agua residual.**



<b>Residuo separado</b>	<b>Descripción de la medida de control y/o manejo</b>
<b>Sangre de porcinos</b>	Respecto a la sangre de porcinos durante el proceso de desangrado, esta es recolectada en una tina de metal itinerante - la cual cuenta con ruedas para su movilización- para su posterior transvase a unos contenedores de plástico de 200 litros; y, <b>otra parte de ella es vertida directamente al suelo, para su posterior colección y transporte a través del sistema de canaletas.</b> Se puede apreciar que, debido a que los animales beneficiados son transportados en línea, el dispositivo instalado, de 2 metros de largo aproximadamente, cuenta con cobertura para la colección de tres porcinos, <b>no contando con espacio para la colección de la sangre de los porcinos consiguientes.</b>
<b>Sangre de vacunos</b>	La sangre de vacunos es colectada temporalmente en una poza de almacenamiento de concreto de 3 m 2 aproximadamente, donde se realiza solo la recolección de los coágulos en forma manual con un rastrillo, los cuales posteriormente son acopiados en contenedores de plásticos de 200 litros. Posteriormente, <b>la sangre no coagulada continua su recorrido mediante el sistema de conducción de las aguas residuales.</b>
<b>Bazofia</b>	El administrado cuenta con una plataforma de concreto, a nivel del suelo, donde acopia temporalmente la bazofia generada en el proceso de lavado de menudencias, para su posterior carga de




	manera manual con pala o palana a un vehículo motorizado (motocar) y traslado a la zona de compostaje. Cabe mencionar producto de la limpieza de dicha zona se aprecia <b>remanente de aguas residuales de color verdusca en el suelo.</b>
<b>Cebos y restos de vísceras</b>	Se verifica que el administrado cuenta con una caja de registro de 1 m2 aproximadamente, por donde pasa el agua residual, desde donde se realiza la recolección manual con un rastrillo de sólidos gruesos, para su posterior acopio en un contenedor de plástico de 200 litros. Se puede apreciar que, posterior a la recolección de dichos residuos sólidos, <b>el agua residual de color rojizo continúa con su recorrido hasta su punto de descarga.</b>
<b>Pelo</b>	La colección del pelo generado en el proceso de pelado de porcinos se realiza en contenedores de plástico de 200 litros. No se aprecia mezcla de dicho material con el agua residual.

Fuente: Resolución Directoral.

44. En contraste del cuadro anterior, se verificó lo siguiente:

**Cuadro N° 3: Verificación de las medidas de control y/o manejo de los residuos orgánicos del agua residual**

<b>Verificación de las medidas de control y/o manejo de los residuos orgánicos del agua residual</b>	<b>Panel fotográfico</b>
<p><b>a. Respecto a la separación de sangre durante el proceso de beneficio de porcinos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El contenedor no cuenta con la capacidad ni el diseño necesario para recolectar la mayor cantidad de volumen de sangre.</li> <li>- La sangre es vertida hacia el piso de la unidad y posteriormente evacuada hacia las canaletas que conducen las aguas residuales.</li> </ul>	 <p><b>a. Separación de sangre de porcino:</b> Se observa el desangrado de los porcinos en línea, la tina de colección de sangre y el piso con gran cantidad de sangre vertida.</p>
<p><b>b. Respecto a la separación de sangre durante el proceso de beneficio de vacunos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No cuentan con contenedores o dispositivos que permitan la recolección de sangre durante el proceso de sacrificio y desangrado, que impida que la sangre se mezcle con las aguas residuales de la unidad fiscalizable.</li> <li>- Se realiza solo el retiro de los coágulos de sangre en la poza de almacenamiento y no se evita la mezcla de dicha materia orgánica (sangre) con las aguas residuales de la unidad fiscalizable.</li> </ul>	 <p><b>b. Separación de sangre de vacuno:</b> Se observa la poza de almacenamiento, la llegada del agua residual (mezcla de agua y sangre) y la colección de coágulos.</p>

Verificación de las medidas de control y/o manejo de los residuos orgánicos del agua residual	Panel fotográfico
<p><b>c. Respecto a la separación de la bazofia:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No cuentan con contenedores o dispositivos que permitan la recolección de la bazofia desde su generación, que impida que dicha materia orgánica se mezcle con las aguas residuales de la unidad fiscalizable.</li> <li>- La bazofia es vertida en el suelo, generándose un remanente de agua residual de color verduzca, por la predominancia del material fecal.</li> </ul>	 <p><b>c. Separación de bazofia:</b> Se observa el vertido de la bazofia en suelo y el recojo manual hacia la motocar, así como el remanente de agua residual de color verduzca.</p>
<p><b>d. Respecto a la separación de los cebos y restos de vísceras:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los cebos y restos de vísceras ingresan a la caja de registro mezclados con el agua residual, por lo que el efluente generado puede acumular concentraciones de aceites y grasas.</li> <li>- Se realiza el retiro de parte de dicha materia orgánica del agua residual, continuando su recorrido a través del sistema de canaletas.</li> </ul>	 <p><b>d. Separación de cebos y restos de vísceras:</b> Se observa la llegada del agua residual a la caja de registro y el recojo de sólidos orgánicos.</p>
<p><b>e. Respecto a la separación de pelos</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- No se aprecia la mezcla de dicho material con el agua residual.</li> </ul>	 <p><b>e. Separación de pelos:</b> Se observa acopio de pelos en contenedores de plástico.</p>

Fuente: Resolución Directoral.

45. Entonces, sobre la separación de los residuos orgánicos (sangre, bazofia, cebos, restos de vísceras y pelos) no acreditó un proceso de separación exhaustivo y que integre un parámetro que mantenga la continuidad de dicho proceso.

46. Así mismo, sobre la Minimización de uso del agua en la limpieza de las instalaciones, tal como es descrito por el administrado, se lleva a cabo mediante la descarga de agua a presión, mediante el uso de mangueras; es decir de forma manual, sin contar con algún instrumento tecnológico que mida la presión que se utiliza para dicho acto.
47. No obstante, de la revisión de información proporcionada por el administrado, no se ha identificado fehacientemente la presencia de algún dispositivo que demuestre el manejo de la presión de agua, como la reducción o aumento del flujo de agua que se está descargando, tales como, equipos hidrolavadoras u otros equipos similares<sup>47</sup>.

**Imagen N° 2: Escenas del video “31\_ii\_MINIMIZACIÓN\_DE\_AGUA”**



Fuente: Carta S/N con Registro N° 2021-E01-095041<sup>48</sup>.

48. En relación al Sistema de tratamiento de aguas residuales y partiendo de la información proporcionada por el administrado, durante el proceso de Supervisión

<sup>47</sup> Conforme al literal e) del numeral 3.1. del acápite III. Control y manejo de aguas residuales del anexo con Registro N° 2021-E01-089408, y al video “31\_ii\_MINIMIZACIÓN\_DE\_AGUA” anexo al Registro N° 2021-E01-095041.

<sup>48</sup> Carta del 10 de noviembre de 2021 sobre levantamiento de observaciones realizadas por la DSAP a la carta S/N del 22 de octubre de 2021.

Regular 2021<sup>49</sup>, el Informe de Supervisión, pone de manifiesto que el administrado dispone de un sistema de tratamiento primario<sup>50</sup>. Sin embargo, no hubo evidencia de que cuente con un sistema de tratamiento secundario, el cual sería fundamental para garantizar, la adecuada reducción de la materia orgánica soluble.

49. Las aguas residuales generadas, durante el proceso productivo de animales de abasto, incluyendo tanto las aguas residuales industriales, como las aguas residuales domésticas, son transportadas a través de una tubería de 4 pulgadas hasta su punto de descarga<sup>51</sup> ubicado en las coordenadas UTM WGS84 17L 721193.97E; 9093203.83N a 400 metros aproximadamente al oeste de la playa de Salaverry, que resulta ser el suelo natural<sup>52</sup>.
50. Así mismo, el efluente resultante, presenta una coloración rojo oscuro, resultado de la mezcla de agua residual con sangre, bazofia y aguas residuales domésticas.

**Imagen N° 3: Punto de descarga final de efluentes**



Fuente: Informe de Supervisión.

<sup>49</sup> Conforme al literal f) del numeral 3.1. del acápite III. Control y manejo de aguas residuales del anexo con Registro N° 2021-E01-089408, y al video "31\_ 32\_ 33 iii MANEJO DE AGUAS R Y SUS COMPONENT" anexo al Registro N° 2021-E01-095041.

<sup>50</sup> Compuesto por trampas de grasa (rejillas metálicas de 1 cm de dimensionamiento entre varillas) instaladas en diferentes puntos del trayecto del sistema de canaletas de concreto (técnica empleada para el atrapamiento de los sólidos gruesos).

<sup>51</sup> Conforme a los literales numeral 3.4 y 3.5. del acápite III. Control y manejo de aguas residuales del anexo con Registro N° 2021-E01-089408, y al video "34 Y 35 PUNTO FINAL DE DESCARGA RRSS" anexo al Registro N° 2021-E01-095041.

<sup>52</sup> Compuesta por piedra de canto rodado y vegetación gramínea dispersa, propia de la zona.

51. Luego de la Supervisión Regular 2021, que se llevó a cabo a nivel de gabinete, mediante la evidencia fotográfica y audiovisual, proporcionada por el administrado, permitiendo constatar la presencia de sangre, cebo y mucosas en el efluente que se vierte en el suelo natural.

**Imagen N° 4: Poza madre y biofiltro**



Fuente: Carta S/N con Registro N° 2021-E01-095041.

52. Registro fotográfico precedente, donde se verifica que, el efluente descargado en el punto final, puede contener altos contenidos de materia orgánica, generando una elevada demanda bioquímica (DBO) y demanda química (DQO)<sup>53</sup>. Este escenario representaría un impacto adverso en la calidad del suelo natural.
53. Las altas concentraciones de DBO y DQO, advierten la presencia de gran cantidad de materia orgánica en el efluente, escenario que promueve la generación de depósitos de lodos y facilita la absorción de contaminantes a las partículas del suelo, afecta la porosidad y permeabilidad natural del terreno, dificulta la asimilación de nutrientes y, por ende, la alteración de su calidad<sup>54</sup>. Por su parte,

<sup>53</sup> Guías sobre medio ambiente, salud y seguridad para el procesamiento de carne;

**Aguas residuales**

*Aguas residuales de procesos industriales*

Las aguas residuales procedentes del procesamiento de la carne suelen tener un alto contenido en materiales orgánicos y consecuentemente una elevada demanda bioquímica (DBO) y química (DQO) de oxígeno debido a la presencia de sangre, sebo y mucosas. Las aguas residuales pueden presentar un alto contenido en nitrógeno (de la sangre) y fósforo, además de virus y bacterias patogénicos y no patogénicos y huevos de parásitos. Los detergentes y desinfectantes, incluidos los compuestos ácidos, alcalinos y neutros, desinfectantes y parafina líquida pueden acceder a la corriente de aguas residuales después de su aplicación durante las actividades de limpieza de las instalaciones.

<sup>54</sup> La contaminación del suelo: Una realidad oculta. Ver: <http://www.fao.org/3/I9183ES/I9183es.pdf>

el exceso de los valores de fósforo y nitrógeno, generan procesos de eutrofización, lo cual trae serias consecuencias en las funciones del suelo, como la remoción de los nutrimentos y materia orgánica, la reducción de la profundidad de enraizamiento de las plantas, y la disminución de su tasa de infiltración y retención de agua<sup>55</sup>. De manera general la eutrofización promueve la erosión hídrica del suelo, el aumento de la biomasa y el empobrecimiento de la biodiversidad<sup>56</sup>.

### C. Sobre la imputación de cargos y el análisis de primera instancia

54. Con relación a la tipificación de la presente infracción, se dispone, mediante el numeral 1.2.1 de la Tabla de Infracciones y Escala de Multas del Reglamento de Infracciones y Sanciones Ambientales del Sector Agrario, aprobado con Decreto Supremo N° 017-2012-AG, como se aprecia a continuación:

**Cuadro N° 4: Tabla de Infracción y Escalas de Multas.**

N°	INFRACCIÓN	BASE NORMATIVA	CALIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN	
				MULTA	SANCIÓN NO PECUNIARIA
1	<b>OBLIGACIONES GENERALES EN MATERIA AMBIENTAL</b>				
1.2	<b>Obligación general en materia ambiental</b>				
1.2.1	Incumplir con la ejecución de medidas o acciones para el control de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos del titular de la actividad agraria o para evitar e impedir que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia, puedan tener efectos adversos en el ambiente.	Artículo 74 de la LGA, artículo 66 y numeral 7 del artículo 67 del RGASA.	Grave	50 UIT (G. 1) 11 UIT (G. 2)	CO, CT, CD, RDEIA, SA, PO, INT, CPCA.

55. De lo expuesto, se desprende que el tipo infractor abarca dos tipos de omisiones constitutivas de infracción, pero al mismo tiempo distingue; una referida a medidas de control y otra a medidas de prevención, de la siguiente manera: (i) el administrado omite adoptar medidas de control cuando no ejecuta **medidas o acciones para el control** de las emisiones, vertimientos y residuos al ambiente que se produzcan como resultado de sus procesos; y (ii) el administrado omite la adopción de medidas de prevención cuando no ejecuta **medidas o acciones para evitar e impedir** que aquellos elementos y/o sustancias que por sus concentraciones y/o prolongada permanencia, puedan tener efectos adversos en el ambiente.
56. En esa línea, se advierte que la estructura de la imputación materia de análisis carece de coherencia, toda vez que se imputa a Frigorífico Salaverry no haber ejecutado medidas de prevención y control respecto al manejo de las aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, pese a que corresponden a

<sup>55</sup> Informe de la situación del medio ambiente en México. Capítulo 3: La degradación de los suelos en México. Ver: [https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe\\_2008/03\\_suelos/cap3\\_2.html](https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/informe_2008/03_suelos/cap3_2.html).

<sup>56</sup> Contaminación de las aguas subterráneas. Ver: [https://aguas.igme.es/igme/publica/libro43/pdf/lib43/3\\_1.pdf](https://aguas.igme.es/igme/publica/libro43/pdf/lib43/3_1.pdf).

acciones que deben adoptarse en distintos momentos, debido a que poseen diferentes finalidades.

57. En ese sentido, se hace evidente la diferencia entre las medidas de prevención, que se ejecutan ex ante del impacto, las medidas de control, que se ejecutan durante la ocurrencia de la una circunstancia generadora de potenciales impactos negativos; y las medidas de mitigación y rehabilitación, que se ejecutan ex post al impacto. De esta manera, equiparar estas medidas conllevaría a una infracción al principio de tipicidad, dado que la formulación de la imputación se tornaría incoherente.
58. Conforme a lo previamente expuesto, en el presente caso correspondía a la Autoridad Instructora determinar si resultaba exigible al administrado adoptar medidas de prevención para evitar o impedir que las emisiones, vertimientos, descargas o residuos resultantes de la actividad beneficio vacuno y porcino del administrado, resulte un efecto adverso en el ambiente o, por el contrario, determinar si lo exigible era que éste implemente acciones de control en el marco de la referida actividad.
59. Cuestión que no resulta menor, toda vez que la determinación de la responsabilidad por la comisión de una infracción debe efectuarse verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, lo cual permitirá al administrado ejercer plenamente su derecho de defensa.
60. De esta manera, se observa que la Autoridad Instructora ha construido la imputación materia de análisis sin percatarse de la divergencia existente a las medidas antes señaladas, lo cual ha conllevado que se refiera indistintamente a medidas de prevención y medidas de control, sin la rigurosidad que amerita; obviando establecer con claridad las acciones que el administrado habría omitido en función a cada tipo de medida que corresponda al caso en concreto, es decir, sin discriminar ni precisar de todos los hechos detectados, cuales constituirían como falta de adopción de medidas de prevención y cuales como falta de adopción de medidas de control.
61. Por consiguiente, de conformidad con lo señalado en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG<sup>57</sup>, corresponde **declarar la nulidad** de la Resolución Subdirectoral en el extremo que imputó la responsabilidad administrativa, así como de la Resolución Directoral en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry, y sancionó con una multa

---

57

**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.

ascendente a 3,629 (tres con 629/1000) UIT por la comisión de la conducta infractora N° 1, respectivamente; y, en consecuencia, se debe retrotraer el PAS hasta el momento en que el vicio se produjo, a efectos de que se realice una adecuada imputación de cargos respecto a los hechos detectados en la acción de supervisión.

62. En atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos presentados por el administrado en su recurso de apelación en este extremo.

## **VI.2 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución**

### **A. Marco normativo**

63. En virtud al artículo 36 de la LGIRS<sup>58</sup> que cumple con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente, por ello precisa sobre el almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, de acuerdo con su naturaleza física, química y biológica, así como sus características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que se puedan generar con el material del dispositivo que los contenga; asimismo, regula que el almacenamiento de estos residuos debe cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058.2019 (en adelante, **NTP**)<sup>59</sup>.
64. Así mismo, el artículo 55 de la LGIRS<sup>60</sup>, establece que el operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, será responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado.

---

<sup>58</sup> **LGIRS**

#### **Artículo 36.- Almacenamiento**

(...) El almacenamiento de residuos municipales y no municipales se realiza en forma segregada, en espacios exclusivos para este fin, considerando su naturaleza física química y biológica, así como las características de peligrosidad, incompatibilidad con otros residuos y las reacciones que puedan ocurrir con el material de recipiente que lo contenga, con la finalidad de evitar riesgos a la salud y al ambiente.

(...) El almacenamiento de residuos municipales y no municipales deben cumplir con la Norma Técnica Peruana 900.058:2005 "GESTIÓN AMBIENTAL". Gestión de residuos. Código de colores para los dispositivos de almacenamiento de residuos, o su versión actualizada.

<sup>59</sup> Versión actualizada a la Norma Técnica Peruana 900.058:2005, aprobada con Resolución Directoral N° 003-2019- INACAL/DN.

<sup>60</sup> **LGIRS**

#### **Artículo 55.- Manejo integral de los residuos sólidos no municipales**

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a: (...) b) Contar con áreas, instalaciones y contenedores apropiados para el acopio y almacenamiento adecuado de los residuos desde su generación, en condiciones tales que eviten la contaminación del lugar o la exposición de su personal o terceros, a riesgos relacionados con su salud y seguridad.

65. Sobre ello, el Tribunal de Fiscalización Ambiental, ha establecido en anteriores oportunidades que los generadores de residuos sólidos se encuentran obligados a cumplir con las obligaciones concernientes a su almacenamiento, la cual constituye una etapa dentro de un proceso mucho más amplio, **que tiene por finalidad que los residuos sean dispuestos de manera segura, sanitaria y ambientalmente adecuada**<sup>61</sup>. En efecto, la obligación de los generadores de residuos, sobre la disposición adecuada, se enmarca en un proceso que implica el almacenamiento (disposición temporal) y la disposición final de estos residuos en condiciones ambientalmente adecuadas<sup>62</sup>.
66. Por lo tanto, resulta necesario y exigible que el administrado, realice el almacenamiento de los residuos que genera en áreas, instalaciones y/o contenedores adecuados para tal fin, es así que la conducta materia de análisis se encuentra tipificada como infracción administrativa, descrita en el numeral 1.2.1 del artículo 135° del RLGIRS, aprobado por Decreto Supremo N° 014-2017-MINAM.

## **B. De la Supervisión Regular 2021**

67. La autoridad supervisora mediante carta cursada a Frigorífico Salaverry<sup>63</sup>, solicitó precise información relacionada a la gestión y manejo de residuos sólidos, tales como la cantidad mensual estimada de residuos generados en el desarrollo de proceso productivo de beneficio de animales de abasto, con el fin de evidenciar si cuenta con áreas y contenedores para el almacenamiento y tipos de residuos.
68. Es por ello que, Frigorífico Salaverry, a través de la Carta S/N<sup>64</sup> signado con registro 2021-E01-089408, en la cual manifiesta que la bazofia, el estiércol producido en los corrales de descanso del ganado, los lodos generados producto

---

<sup>61</sup> Criterio adoptado en el considerando 45 de la Resolución N° 263-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de mayo de 2019.

<sup>62</sup> Criterio adoptado en el considerando 47 de la Resolución N° 123-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 6 de marzo de 2019, y los considerandos 30 y 31 de la Resolución N° 056-2017-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 25 de octubre de 2017.

<sup>63</sup> **Ley N° 29325**

**Artículo 15.- Facultades de fiscalización**

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades:  
(...)

c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:

**c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales.**

<sup>64</sup> **Decreto Supremo N° 019-2012-AG**

**Art 67.- Las obligaciones del titular (...)**

9. Otorgar a la autoridad ambiental competente la información de protección ambiental que ésta requiera en los plazos y condiciones establecidos conforme a la normatividad vigente. (...)

de la limpieza del sistema de conducción y transporte de las aguas residuales son utilizados para la producción de compost.

69. Así mismo, Frigorífico Salaverry presentó un escrito de subsanación a las observaciones realizadas, el cual se verifica los registros fotográficos que permitieron identificar el proceso de amontonamiento y ensacado de materia orgánica extendida para su posterior retiro de la unidad fiscalizable. Sin embargo, no se evidencia la formación de camas o pilas, que son comunes en los procesos de producción de compost.

**Imagen N°5: Imagen de Acopio de materia orgánica.**



Fuente: Informe Supervisión.

70. Al respecto, el administrado mediante Carta S/N signado con registro N° 2021-E01-095041, indica un procedimiento de manejo de residuos orgánicos; documento que solo describe el proceso de descomposición natural de la materia orgánica, y que carece de referencia de adopción de medidas de control necesarias para la generación de compost.
71. En consecuencia, no se halla información sobre el monitoreo y control de la oxigenación, humedad, temperatura, pH y la relación carbono-nitrógeno, tampoco se menciona el proceso de volteo, ya sea manual o mecánico, ni la incorporación de agua para mantener condiciones de humedad adecuadas en intervalos definidos.
72. Además, no se abordan medidas para el control y manejo de lixiviados, la gestión de olores desagradables o la prevención de la proliferación de vectores durante el proceso de compostaje<sup>65</sup>.

<sup>65</sup> Manual de compostaje del agricultor. Experiencias de América Latina. FAO. Ver: <https://www.fao.org/3/i3388s/i3388S.pdf>

### Imagen N° 6: Documento de Procedimiento de manejo de residuos orgánicos.

#### 4.9 PROCEDIMIENTO DE MANEJO DE RESIDUOS ORGANICOS

1. OBJETIVO	Identificar, evaluar, controlar y monitorear el procesamiento de los Residuos Organicos
2. ALCANCE	Este procedimiento se aplica a todo el personal que se incorpora a la planilla de la empresa y quienes usen las instalaciones.
3. REFERENCIAS	Decreto Supremo N°022-95-SA, Decreto Supremo N°007-98-SA, Decreto Supremo N°057-81-PCM
4. RESPONSABILIDAD	La responsabilidad de la ejecución del presente documento es del Administrador de la Empresa
5. DEFINICIONES	5.1. Higiene Industrial: Ausencia o disminución de elementos ambientales que significan peligros para la salud por encima de niveles permisibles.
	5.2 Compostado: Es el proceso de descomposicion de los residuos organicos por la accion de microorganismos en presencia de oxigeno

FLUJOGRAMA PROCESAMIENTO DE RESIDUOS ORGANICOS	DESCRIPCION DE PROCESO
	Recepcion de los residuos organicos del proceso de faenamiento de ganado Vacuno (contenido Rumial)
	Los residuos recepcionados pasan por un proceso de mezcla el cual permite la introduccion de oxigeno, lo que genera el inicio de la fase de descomposicion de los residuos organicos, con altas temperaturas (60-70°C) y elevadas necesidades de oxigeno.
	A causa de la accion de los microorganismos responsable de la reaccion aerobica responsable del aumento de la temperatura, hay un alto consumo de oxigeno y produccion de dióxido de carbono, agua y calor. La aireacion tiene la funcion de proporcionar oxigeno a los microorganismos, regular el exceso de humedad por evaporacion lo cual a su vez mantiene la temperatura adecuada.
	Se lleva a cabo al finalizar el proceso de, del cual se obtiene: - Una enmienda Organica (Compost). - Reduccion del Peso y el volumen (entre 40% y el 50%), por descomposicion de la materia organica y evaporacion de agua. - Disminucion de malos olores. - Higienizacion del material obtenido por las altas temperaturas a las que estuvo expuesto durante su proceso.
	Una vez procesado los residuos, estos son recogidos con el fin de ser emplados como fertilizantes. El recojo se realiza de manera periodica, cada 15 dias.

Fuente: Carta S/N con Registro N° 2021-E01-095041

73. De la verificación realizada el 21 de septiembre de 2021, por el equipo supervisor presente en la supervisión, se constató lo siguiente: i) amontonamiento de materia orgánica en varios puntos del área, ii) falta de formación de camas o pilas con un nivel de tecnificación que facilite el proceso de volteo, así como la ausencia de sistemas de suministro de agua para el control de la humedad, y iii) la ubicación del área de manejo de residuos a cielo abierto, sin ningún mecanismo de cobertura ni sistema para gestionar los lixiviados.

**Imagen N° 7: Acopio de Materia orgánica.**



Fuente: Informe Final de Supervisión.

74. Adicionalmente, Frigorífico Salaverry, presentó un Registro Interno de Generación y Manejo de Residuos, que indica que durante el período de mayo a octubre de 2021 (6 meses), se generaron 818.69 toneladas de bazofia y estiércol, además de 11.90 toneladas de lodos. Estas cantidades de materia orgánica implican la necesidad de contar con áreas adecuadas para su procesamiento.
75. Por ende, sobre las cantidades antes mencionadas, Frigorífico Salaverry, no asegura las condiciones de seguridad, higiene y orden en la disposición de los residuos, lo que podría conllevar un alto riesgo de contaminación ambiental y afectar la salud de las personas.
76. Por consiguiente, la DFAI concluyó en el sentido que, el administrado incumplió lo establecido en la LGIRS y RLGIRS, toda vez que, no cuenta con áreas y/o instalaciones apropiadas para el almacenamiento de los residuos orgánicos (bazofia, estiércol y lodos) que genera su actividad.

### **C. De lo alegado por el administrado en su recurso de apelación**

77. Frigorífico Salaverry ha argumentado que no cuenta con un IGA, todo ello en consecuencia a la falta de un cronograma definido para la Adecuación Ambiental de las actividades en curso en el ámbito del sector agrario.
78. Además, indica que, una vez que se establezca dicho cronograma, Frigorífico Salaverry, presentará una Declaración Ambiental para Actividades en Curso (DAAC) o un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), según corresponda a su actividad que despliega.

79. En esa misma línea, señala que el RGASA establece que los titulares deben realizar un manejo ambiental integrado de sus actividades, considerando medidas de manejo ambiental permanentes y al no existir el cronograma de adecuación, no se le puede exigir la implementación de los instrumentos de gestión ambiental y por ende, no existiría un parámetro para determinar si los controles propuestos son o no insuficientes para el manejo ambiental.

#### Análisis del TFA

80. Sobre lo antes mencionado, Frigorífico Salaverry, se encuentra bajo la aplicación del literal b) del artículo 55 de la LGIRS y el RLGIRS en su artículo desarrollado en el punto a) Obligación ambiental del administrado; disposición por la cual establece que, los generadores de residuos del ámbito no municipal cuentan con el deber y obligación de contar con áreas, instalaciones y contenedores correspondientes, a fin de realizar el acopio y almacenamiento óptimo de los residuos, de tal manera se evita la contaminación del lugar o la exposición a riesgos que impliquen la salud y seguridad de personas que se encuentran responsables del manejo.
81. Se debe precisar que, los camales frigoríficos, en lo respecta los temas ambientales y la generación de residuos sólidos, específicamente de tipo orgánico, provocan contingencias en recursos hídricos, suelo y aire, porque no se cuenta con una manejo correcto del estiércol, pelos, grasas, pedazos de carne, huesos, proteínas y demás no comestibles, siendo estos entre el 20 al 50% del animal dependiendo del tipo, convirtiéndose en desechos putrescibles, que merecen un mejor cuidado con el fin de prevenir malos olores y difusión de enfermedades<sup>66</sup>.
82. Establecida la obligación que debe cumplir Frigorífico Salaverry, corresponde su ejecución, por lo tanto, no es imprescindible contar con un IGA, para el cumplimiento en estricto de salvaguardar la conservación de un ambiente sano evitando el alto riesgo de contaminación ambiental.
83. En atención a ello, intentó implementar medidas para el manejo de los residuos orgánicos, pero se visualizó que el ambiente donde se realiza el almacenamiento se encuentra a la intemperie, por lo que, al estar almacenando residuos orgánicos en contacto con el suelo natural sin alguna plataforma de cemento, geomembrana u otro material aislante, así pues, el lixiviado producto de la descomposición de la materia orgánica, podría afectar fuentes subsuperficiales del agua<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> APAZA, D. Perú 2013 Tesis de Grado: Manual para el Manejo Adecuado de los Residuos Sólidos Generados en el Camal Municipal de Riobamba. Disponible en: <http://dspace.espoch.edu.ec/bitstream/123456789/1294/1/26T00003.pdf>

<sup>67</sup> APAZA, D. Perú 2013. "Compostaje y biodigestión con subproductos del camal en Puno". Página: 41.

84. En relación a lo expuesto, concurre una condición que no garantizan la seguridad, orden ni higiene que evite la expansión de malos olores, proliferación de vectores, que se encuentran a causa de la humedad que se produce, la temperatura no regulada, pH, relación carbono-nitrógeno y parámetros de oxigenación. Lo que ocasionaría alto riesgo de contaminación ambiental y afectación a la salud humana.
85. Por consiguiente, al no contar con áreas apropiadas para el almacenamiento de residuos orgánicos como bafios, estiércol y lodos, era responsabilidad de Frigorífico Salaverry, cumplir con lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento. En ese sentido, corresponde desestimar lo cuestionado por el administrado en este extremo y confirmar la imputación por la cual indica que el administrado no cuenta con áreas y/o instalaciones apropiadas para el almacenamiento de residuos orgánicos (bafios, estiércol y lodos) que general.

### **VI.3 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 3 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución**

#### **A. Marco Normativo**

86. Se establece que, la gestión integral de los residuos es una responsabilidad social, por ende, implica una participación coordinada y diferenciada de los generadores, operadores de residuos y municipalidades en base al literal d) del artículo 5 de la LGIRS<sup>68</sup>.
87. Así mismo, de los literales d) e i) del artículo 55 de la LGRIS<sup>69</sup>, precisa el generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos

---

Ver: <http://repositorio.unap.edu.pe/bitstream/handle/UNAP/242/EPG696-00696-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>68</sup> **LGIRS**

#### **Artículo 5. – Manejo Integral de los residuos sólidos no municipales**

Para efectos del presente Decreto Legislativo, son de aplicación los siguientes principios: (...)

d) Principio de responsabilidad compartida.- La gestión integral de los residuos es una corresponsabilidad social, requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de los generadores, operadores de residuos y municipalidades.

<sup>69</sup> **LGRIS**

#### **Artículo 55. – Manejo Integral de los residuos sólidos no municipales**

El generador, operador y cualquier persona que intervenga en el manejo de residuos no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado (...)

Los generadores de residuos del ámbito no municipal se encuentran obligados a: (...)

d) Asegurar el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que generen. (...)

i) El cumplimiento de las demás obligaciones sobre residuos, establecidas en las normas reglamentarias y complementarias del presente Decreto Legislativo. (...)

no comprendidos en el ámbito de la gestión municipal, es responsable por su manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado.

88. Por lo tanto, los generadores de residuos de ámbito no municipal se encuentran obligados a asegurar el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que generan.
89. En ese orden de ideas, las obligaciones del administrado, la LGIRS establece la obligación de que asegure, el tratamiento y la adecuada disposición final de los residuos que generen durante su ciclo productivo. Además, el RLGIRS dispone que el generador de residuos sólidos no municipales tiene la obligación de contratar a una Empresa Operadora de Residuos Sólidos (en adelante, EO-RS) para el manejo de los residuos sólidos fuera de las instalaciones industriales o productivas, áreas de la concesión o lote del titular del proyecto.
90. Cabe precisar que, la contratación de una EO-RS, no exime al administrado, de las responsabilidades dispuestas en la Ley, ni de verificar la vigencia y alcance de la autorización otorgada a la empresa contratada y de contar con documentación que acredite que las instalaciones de tratamiento o disposición final de los mismos cuentan con las autorizaciones correspondientes, conforme a lo establecido en el artículo 55 de la LGIRS.
91. Por lo tanto, resulta necesario y exigible que el administrado, asegure una adecuada disposición final de sus residuos sólidos, en las infraestructuras establecidas por el RLGIRS y a través de una EO-RS autorizada por el MINAM.

#### **B. De la Supervisión Regular 2021**

92. La Dirección de fiscalización y aplicación de incentivos, evidencia que la autoridad supervisora, requirió a Frigorífico Salaverry que brinde información expresa y específica, sobre el manejo de los residuos generados en el desarrollo de su actividad, adjuntando formato de requerimiento. Por lo que, presentó un escrito carente de información requerida respecto a la disposición final de los residuos sólidos.
93. En consecuencia, la autoridad supervisora, puso a conocimiento del administrado del incumplimiento otorgando un plazo adicional de 3 días hábiles, para que informe sobre la forma de disposición final de cada uno de los siguientes residuos: sangre, bazofia y estiércol, lodos, cebos, restos de vísceras, pelos, pieles, pezuñas y cachos, bolsas plásticas, botellas, papel, cartón, sacos, vidrio, etc.
94. En relación a los hechos detectados, el administrado remitió el escrito de subsanación con Registro N° 2021-E01-095041, donde se verificó en el numeral 4.12. del Formato de Requerimiento, expone la cantidad de residuos orgánicos

generados mensualmente y la cantidad de residuos dispuestos durante un periodo de seis (06) meses como se evidencia a continuación:

**Imagen N° 8: Cantidad de residuos orgánicos dispuestos y generados.**

<b>Residuos orgánicos dispuesto</b>	<b>Cantidad dispuesta (ton)</b>	<b>Cantidad generada (ton)</b>
Sangre	4.50	678.23
Bazofia y estiércol	5.50	818.69
Lodos	0.10	11.90
Cebos y restos de vísceras	1.14	150.58
Pelos	0.24	29.27
Pieles	2.90	407.00
Pezuñas y cachos	1.58	204.79

Fuente: Informe Final de Supervisión.

95. Asimismo, el administrado presentó una Constancia de Servicio emitida por ECOACOPIO S.A.C. de fecha 19 de octubre 2021.

**Imagen N° 9: Constancia de Recolección de residuos orgánicos.**

Se emite la presente constancia con el detalle siguiente:

<b>COMPONENTES</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>
Servicio / Actividad	Recolección, transporte y comercialización de residuos sólidos
Procedencia	J. Zepita - Piso 2 Nro. 574 Int. 203 (Oficina 203), distrito de Trujillo, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.
Generador	Frigorífico Salaverri S.A.C.
Identificación de los Residuos/ Composición	Residuos Sólidos Orgánicos de Origen Animal (hueso fresco y otros)
Fecha de inicio del Servicio /Actividad	septiembre de 2020 hasta la actualidad.
Observaciones / Comentarios	El destino final es la Planta de Alimencorp S.A.C. para los fines de valorización.

Chilca 19 de Octubre del 2021

ECOACOPIO PERÚ S.A.C.  
LUZ ANELISA PAREDA TOLEDO  
GERENTE GENERAL

Fuente: Carta S/N con Registro N° 2021-E01-095041.

96. Sin embargo, en dicho documento solo se precisa que se recolectaron “residuos sólidos orgánicos de origen animal (huesos frescos y otros)”, no brindando la especificidad del tipo de residuo ni la cantidad que se recolecta, transporta y/o

comercializa, con relación a los residuos orgánicos: sangre, bazofia, lodos, cebos, restos de vísceras, pelos, pieles, pezuñas y cachos. En su defecto, la constancia en mención corrobora de manera general la prestación del servicio brindado por la EO-RS, más no acredita la adecuada disposición final de los mencionados residuos sólidos orgánicos.

97. En consecuencia, aunque el administrado presenta una constancia con el objeto de acreditar la disposición de los residuos orgánicos, esta no asegura ni precisa, la adecuada disposición final de sus residuos sólidos orgánicos, solo refiriéndose a la recolección de los mismos, sin ningún tipo de detalle sobre la disposición final.

### **C. De lo alegado por el administrado en su recurso de apelación**

98. Frigorífico Salaverry en el recurso de apelación, ha argumentado que bajo la consideración de la autoridad fiscalizadora si era necesario contar con información adicional sobre la disposición final de los residuos sólidos, pudo solicitarla mediante un requerimiento de información notificando a la parte, para que en dicho escenario se le informe oportunamente con lo solicitado.
99. Por lo cual, la autoridad decisora hubiera evitado ser arbitraria y en consecuencia no declarar la responsabilidad de hechos que no fueron debidamente corroborados, mediante la constancia de prestación de servicios por la EO-RS, indicando que la Constancia de Servicio emitida por ECOACOPIO S.A.C., no brinda la especificidad del tipo de residuo ni la cantidad que se recolecta, transporta y/o comercializa, con relación a los residuos orgánicos.

#### Análisis del TFA

100. Al respecto, de acuerdo al devenir de los actos, se evidencia que Frigorífico Salaverry se encontraba plenamente notificado con dos requerimientos de información el primero de fecha 15 de octubre de 2021 y el segundo con fecha 4 de noviembre del 2021, así también se le notificó con el acta de reunión virtual llevada a cabo el 8 de noviembre del 2021, el cual cumplió con la finalidad de explicar al administrado, sobre la evaluación de la información y los requisitos de subsanación.
101. De ello, se desprende la constancia de servicios emitida por ECOACOPIO S.A.C.; quien en este caso es una EO-RD autorizada, sin embargo dicho documento, no demostró fehacientemente los servicios de recolección, transporte y/o comercialización respecto de los residuos orgánico; tales como sangre, bazofia, lodos, cebos, restos de vísceras, pelos, pieles, pezuñas y cachos, los que son principales residuos orgánicos generados por la unidad fiscalizable y de no asegurar la disposición final, desencadena alto riesgo de contaminación ambiental.

102. Así mismo, de la revisión de generación y manejo de residuos evidenciados por Frigorífico Salaverry, la cantidad de materias orgánicas, dispuestas durante el lapso de seis meses, no guarda relación con las cantidades generadas.
103. Por su parte, el principio del debido procedimiento prescrito en el apartado 1.2 del numeral 1 de artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>70</sup>, es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, al atribuir la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías constitucionales a todo procedimiento.
104. De lo expuesto, la notificación se tiene por notificada de forma correcta, ya que de ello se contrasta con la actuación y entrega de información incompleta, a modo de respuesta de Frigorífico Salaverry, que en todo momento tuvo pleno conocimiento de los requerimientos de información solicitados por la autoridad supervisora.
105. Asimismo, Frigorífico Salaverry no adjunto a su recurso de apelación, medio probatorio alguno que acredite la disposición final del total de residuos sólidos orgánicos generados, que son materia de la conducta infractora.
106. Por consiguiente, al encontrarse debidamente notificado con los requerimientos de información, era responsabilidad de Frigorífico Salaverry, cumplir con asegurar de forma adecuada con la disposición final de sus residuos orgánicos. En ese sentido, corresponde desestimar lo cuestionado por el administrado en este extremo y confirmar la conducta infractora N° 3, por la cual indica que el administrado no asegura la adecuada disposición final de sus residuos orgánicos generados en la unidad fiscalizable, incumpliendo con lo establecido en la LGIRS y su reglamento.

#### **VI.4 Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry por la comisión de la conducta infractora N° 4 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.**

##### **A. Marco normativo**

107. El numeral 180.1 del artículo 180 del TUO de la LPAG, versa sobre la facultad de la administración para exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a

70

#### **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.

inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento<sup>71</sup>.

108. En el mismo sentido, el numeral 9 del artículo 67 del Reglamento de gestión ambiental del sector agrario aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2012-AG, por el cual precisa que el titular debe entregar a la autoridad ambiental competente información de protección ambiental que requiera, dentro de los plazos y condiciones dictadas en concordancia con la normativa vigente<sup>72</sup>.
109. Aunado a ello, el apartado 1 del numeral 240.2 del artículo 240 del TUO de la LPAG, faculta a la administración pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización a requerir al administrado, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expediente, archivo y otra información necesaria, bajo el amparo del principio de legalidad<sup>73</sup>.
110. Asimismo, el artículo 15 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, Ley N° 29325, norma que el OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará, entre otras, con las facultades de practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales<sup>74</sup>.

---

<sup>71</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 180.- Solicitud de pruebas a los administrados**  
180.1 La autoridad puede exigir a los administrados la comunicación de informaciones, la presentación de documentos o bienes, el sometimiento a inspecciones de sus bienes, así como su colaboración para la práctica de otros medios de prueba. Para el efecto se cursa el requerimiento mencionando la fecha, plazo, forma y condiciones para su cumplimiento (...).

<sup>72</sup> **Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario.**  
**Artículo 67.- Las obligaciones del titular**  
(...)  
9. Otorgar a la autoridad ambiental competente la información de protección ambiental que ésta requiera en los plazos y condiciones establecidos conforme a la normatividad vigente.

<sup>73</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 240.- Facultades de las entidades que realizan actividad de fiscalización.**  
(...)  
**240.2.** La Administración Pública en el ejercicio de la actividad de fiscalización está facultada para realizar lo siguiente:  
1. Requerir al administrado objeto de la fiscalización, la exhibición o presentación de todo tipo de documentación, expedientes, archivos u otra información necesaria, respetando el principio de legalidad.

<sup>74</sup> **Ley del SINEFA**  
**Artículo 15.- Facultades de Fiscalización**  
El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades: (...).  
c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:

111. Además, el artículo 6 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD, establece que, el supervisor del OEFA tiene entre sus facultades, requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor<sup>75</sup>.
112. Aunado a ello, el artículo 9 del Reglamento de Supervisión establece que, los administrados en el ámbito de competencia del OEFA, deben mantener en custodia toda la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, salvo que la conserve por un período mayor, debiendo entregarla al supervisor cuando este lo requiera<sup>76</sup>.
113. Por lo expuesto, la tipificación de la conducta materia de análisis como infracción administrativa, obra regulada en el artículo 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD, la que tipifica las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA y en el numeral 1.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental.

## **B. De la Supervisión Regular 2021**

### **B.1 Información no presentada respecto al sistema de tratamiento secundario de las aguas residuales (Biofiltro y laguna de oxidación)**

---

c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales. (...).

#### <sup>75</sup> **Reglamento de Supervisión**

##### **Artículo 6.- Facultades del supervisor**

El supervisor tiene las siguientes facultades:

- a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor. (...).

#### <sup>76</sup> **Reglamento de Supervisión**

##### **Artículo 9.- Información para las acciones de supervisión**

El administrado debe mantener en custodia toda la información vinculada al cumplimiento de sus obligaciones fiscalizables por un plazo de cinco (5) años contado a partir de su emisión, salvo que la conserve por un período mayor, debiendo entregarla al supervisor cuando este lo requiera.

La información que por disposición legal o que razonablemente deba mantener en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión por el período antes señalado debe ser entregada al supervisor cuando este lo requiera.

Excepcionalmente, en caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión le otorga un plazo para su remisión.

114. Mediante carta de fecha 15 de octubre 2021 se requirió a Frigorífico Salaverry, indique cuales son las acciones de control y/o manejo que viene realizando en la actualidad para reducción de la carga contaminante de las aguas residuales de su descarga, que incluya una breve descripción y registro audiovisual (video) fechado y georreferenciado de los controles implementados.
115. Así mismo, dentro del mismo requerimiento se le realizó la precisión, que Frigorífico Salaverry deberá describir lo observado durante la grabación y el número de expediente relacionado a dicho registro audiovisual.
116. Por lo que, en respuesta del requerimiento realizado, el administrado<sup>77</sup> presentó un video titulado "32 SISTEMA DE TRATAMIENTO", por el cual muestra el recorrido de las aguas residuales, a través de canales y su paso por rejillas metálicas, hasta llegar a una estructura de concreto. Sin embargo, este video tenía una calidad de imagen insuficiente, por ende, no logró brindar la información requerida.

**Imagen N° 10: Imágenes de video titulado Sistema de Tratamiento.**



Fuente: Carta S/N con Registro N° 2021-E01-089408.

<sup>77</sup> Carta S/N con Registro N° 2021-E01-089408 del 22 de octubre de 2021.

117. En consecuencia, la Autoridad Supervisora nuevamente solicitó al administrado, que proporcione un video fechado y georreferenciado, del sistema de tratamiento de aguas residuales, mostrando de manera clara, el estado actual de cada una de las áreas y componentes, de acuerdo con la solicitud original.
118. Es este punto es importante destacar que, durante la reunión virtual del 8 de noviembre de 2021, la Autoridad Supervisora enfatizó que durante la acción de verificación realizada el 21 de septiembre de 2021, en la unidad fiscalizable del administrado, se observaron un biofiltro y lagunas de oxidación, en el exterior de la unidad fiscalizable. Razón por la que, se solicitó información adicional sobre estos componentes respecto de su descripción técnica con relación a la infraestructura, mecanismo de funcionamiento y tratamiento; asimismo se solicitó que precise si dichos componentes estaban en operación o si aún formaban parte del sistema de tratamiento.

**Imagen N° 11: Biofiltro y lagunas de oxidación.**



Fuente: Informe Final de Supervisión.

119. En respuesta al requerimiento de subsanación de información, Frigorífico Salaverry, presentó el 10 de noviembre de 2021<sup>78</sup>, nuevamente el recorrido de las aguas residuales a través del sistema de canales y su paso por rejillas metálicas,

<sup>78</sup> Carta S/N con Registro N° 2021-E01-095041 del 10 de noviembre de 2021.

hasta llegar a una infraestructura de concreto; sin embargo, a pesar de ser más preciso en la descripción, el administrado no cumplió con presentar la información respecto al sistema de tratamiento secundario de las aguas residuales industriales (biofiltro y laguna de oxidación) que se encuentran instaladas en el exterior de la unidad fiscalizable. Por ende, genera un impedimento para que la autoridad de supervisión verifique el manejo integral de las aguas residuales y el estado de dichos componentes.

**B.2 Información no presentada respecto al recorrido de las aguas residuales desde su generación hasta su punto de descarga final.**

120. Mediante carta de fecha 15 de octubre de 2021 se requirió a Frigorífico Salaverry, un croquis que muestre el recorrido de las aguas residuales hasta su punto de descarga final, conforme el ejemplo referencial que se muestra a continuación:

**Imagen N° 12: Ejemplo de recorrido de aguas residuales.**

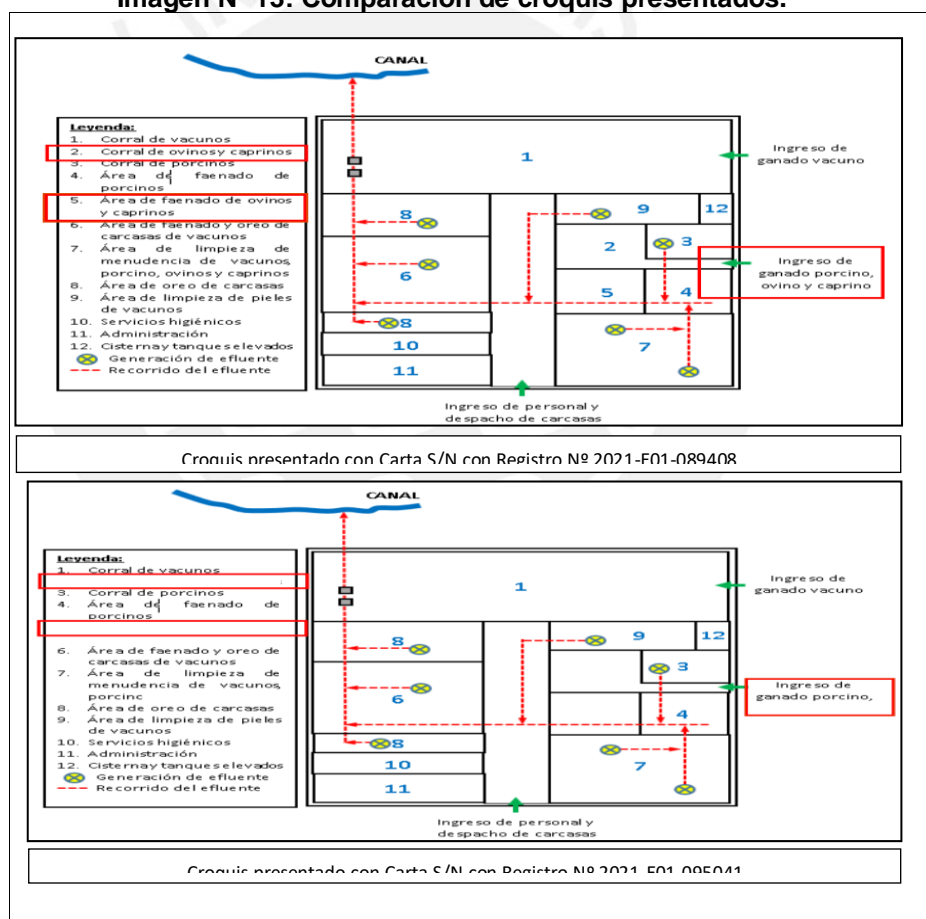


121. De lo expuesto, Frigorífico Salaverry, adjuntó en su escrito de respuesta, un croquis del recorrido de sus aguas residuales; el mismo que no concuerda con la información presentada sobre sus procesos. De ello, no se visualizan las dos (2) cámaras frigoríficas en la parte anterior de la unidad, que son utilizadas para la conservación de productos terminados de porcinos y vacunos, las cuales fueron observadas in situ, en el momento de la verificación realizada por la DSAP.
122. Así mismo, de la revisión del croquis adjunto, se verifica que la descarga final de las aguas residuales, se da en un canal, sin embargo, Frigorífico Salaverry en la información brindada en base al requerimiento, precisó que la descarga final se realiza en el suelo natural.
123. En ese sentido, se notificó a Frigorífico Salaverry, con un requerimiento de subsanación de información, a efecto que presente un nuevo esquema del recorrido de sus aguas residuales conforme a lo solicitado primigeniamente.

124. En este punto es importante precisar que, en la reunión del 8 de noviembre de 2021 se le explicó a Frigorífico Salaverry, las consideraciones que debía tener en cuenta el administrado al elaborar el croquis. Además, se destacó que el croquis presentado por el administrado forma parte del Anexo N°1. Formato de Requerimiento de Información al Administrado, que fue enviado al administrado mediante la Carta N°0668-2020-OEFA/DSAP con fecha del 8 de septiembre de 2020.

125. Sin embargo, mediante el escrito de subsanación, el administrado presentó por segunda vez el mismo esquema, con la única diferencia que, en esta oportunidad, precisó que solo tiene ganado vacuno y porcino, conforme se muestra a continuación:

**Imagen N° 13: Comparación de croquis presentados.**



Fuente: Expediente N° 0130-2021-DSAP-CAGR.

126. Es importante señalar que, a pesar de la reunión virtual llevada a cabo el 08 de noviembre de 2021, teniendo como participantes a la DSAP y Frigorífico Salaverry; en la cual se explicaron las consideraciones que debía tener en cuenta el

administrado al elaborar el croquis, este, no se ajusta a la realidad y contiene contradicciones entre la supervisión in situ y lo presentado por el administrado.

127. Por esta razón, se determina que, aunque Frigorífico Salaverry, presenta un croquis, este no evidencia el sistema real de tratamiento, el no contiene una igualdad con la información presentada en ambas versiones de este. Luego del decurso propio del procedimiento administrativo sancionador, mediante la Resolución Directoral, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de la Frigorífico Salaverry en este extremo.

### VI.3 Sobre el recurso de apelación.

128. En su recurso de apelación, Frigorífico Salaverry, indica que exigir información contenida en instrumentos de gestión ambiental, los cuales no le son exigibles, y en base a ello imputar una infracción, se configuraría un acto de arbitrariedad por parte del órgano fiscalizador, sin fundamentación que no se encontraría dentro del parámetro del marco jurídico.
129. Así mismo, de la evaluación de fondo, Frigorífico Salaverry, alega la vulneración de los siguientes principios: debido procedimiento, legalidad, tipicidad, incongruencia y motivación adecuada, y, en consecuencia, solicita declarar la nulidad de la resolución apelada.

#### Análisis del TFA

#### **A. Respecto de los principios del debido procedimiento, legalidad, tipicidad y congruencia.**

130. Al respecto, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>79</sup>, el principio del debido procedimiento, precisa que 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

79

#### **TUO de la LPAG**

##### **Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

- 1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

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.

131. Sobre este tema, nuestro Tribunal Constitucional<sup>80</sup>, se pronuncia sobre el debido procedimiento en sede administrativa, precisando que supone una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado, durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica, por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercitadas en la práctica.
132. En esa misma línea, el deber de motivación de los actos administrativos, se encuentra regulado en el artículo 6 del TUO de la LPAG<sup>81</sup>, que el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico, siendo un requisito de validez, conforme al artículo 3 del TUO de la LPAG.
133. Así mismo, el Tribunal Constitucional, ha tenido oportunidad de expresar su posición respecto a la motivación de los actos administrativos; como el derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican. La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> Fundamento jurídico 21 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 371-2004-AA/TC.

<sup>81</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 (...).

<sup>82</sup> Fundamento jurídico 4 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 00744-2011-PA/TC.

134. En esa medida, el Tribunal Constitucional enfatiza que la insuficiencia de motivación, constituye una arbitrariedad e ilegalidad, en la medida en que es una condición impuesta por la Ley N° 27444. Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo<sup>83</sup>.
135. Por otro lado, conforme con lo dispuesto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>84</sup>, el principio de legalidad, exige a las autoridades administrativas 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.
136. En materia administrativa sancionadora, el principio de legalidad, se encuentra regulado en el numeral 1 del artículo 248° del TUO de la LPAG<sup>85</sup>, que el referido principio, establece los actos que deben encontrarse delimitados por la ley<sup>86</sup>.
137. Con relación al principio de tipicidad, este se encuentra regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de la LPAG<sup>87</sup>, en el cual se establece que solo constituyen

---

<sup>83</sup> Fundamento jurídico 9 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 00091-2005-PA/TC.

<sup>84</sup> **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.

<sup>85</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

- 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.

<sup>86</sup> Fundamento jurídico 45 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 0010-2002-AI/TC.

<sup>87</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

- 4. Tipicidad.** – Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas de forma expresa en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>88</sup>.

138. El principio de tipicidad exige a la Administración que, en un procedimiento administrativo sancionador, el hecho imputado al administrado corresponda con aquel descrito en el tipo infractor<sup>89</sup>, el cual debe ser comunicado en la resolución de imputación de cargos.
139. Sobre este tema, nuestro Tribunal Constitucional<sup>90</sup> ha precisado que una de las manifestaciones del principio de legalidad, que se imponen al legislador administrativo o penal, es el principio de tipicidad.
140. Interpretando este marco, el TFA ha manifestado en anteriores oportunidades<sup>91</sup> que el mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) un primer nivel, donde se exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente; y, (ii) un segundo nivel, donde se exige que el hecho imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma<sup>92</sup>.
141. De este modo, el análisis del segundo nivel del principio de tipicidad, que en estos momentos nos ocupa, exige que la imputación de cargos corresponda

---

<sup>88</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados “los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)”. GÓMEZ, M. y SANZ, I. *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. Editorial Arazandi. España, 2010. p. 132.

<sup>89</sup> Es importante señalar que, conforme a Alejandro Nieto (*Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269):

El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de aplicación de la norma – viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente, por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto).

<sup>90</sup> Fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 2192-2004-AA/TC.

<sup>91</sup> Considerando 44 de la Resolución N° 350-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 26 de octubre de 2018.

<sup>92</sup> En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto). Cfr. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

exactamente con la infracción imputada, en aras de salvaguardar el derecho de defensa del administrado.

142. En efecto, la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la imputación de cargos; razón por la cual, la imputación debe contener información de forma clara y precisa, pues de lo contrario se afectaría el derecho de defensa de los administrados, tal como ha manifestado nuestro Tribunal Constitucional<sup>93</sup>:

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 a imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa.

143. Respecto al principio de congruencia, es importante indicar que el Tribunal Constitucional ha realizado su pronunciamiento oportuno sobre este principio<sup>94</sup>, si bien se ha explicado que, forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales y que garantiza que, el juzgador resuelva cada caso concreto sin omitir, alterar o exceder las pretensiones formuladas por las partes en sede administrativa, dicho principio procesal se encuentra flexibilizado, en la medida que en el iter del procedimiento administrativo debe armonizarse con la potestad de validación general de la Administración Pública.

144. Sobre los párrafos citados previamente, se considera su análisis, en la medida que el administrado haya precisado la supuesta afectación a los principios de debido procedimiento, legalidad, tipicidad y congruencia en concordancia con los hechos del caso, materia de imputación de la infracción; sin embargo, se evidencia que no brindó mayor amplitud de cada hecho imputado ni la subsunción debida a los presuntos principios vulnerados.

145. Por tanto, Frigorífico Salaverry, proporcionó información incompleta, en relación a los requerimientos realizados por la Autoridad Supervisora, a pesar de acompañar ambos requerimientos, con una reunión virtual, con la finalidad de expandir lo solicitado mediante los requerimientos debidamente notificados.

146. Asimismo, Frigorífico Salaverry, en materia ambiental y sobre la actividad que desarrolla, se encuentra supeditado al marco del sector agrario y obligado a

---

<sup>93</sup> Fundamento 14 de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 02098-2010-PA/TC.

<sup>94</sup> Fundamento jurídico 5 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Exp. N° 08327-2005-PA/TC.

adoptar medidas con el fin de prevenir, controlar, mitigar, recuperar, rehabilitar o compensar, bajo la finalidad de minimizar impactos ambientales negativos, que devienen de la consecuencia de sus actividades y en el presente caso, la autoridad competente de supervisar el cumplimiento de lo normado, solicita información documentada, esta debe ser presentada conforme a la realidad, hecho que no fue verificado en el video que se adjuntó en dos oportunidades ni el croquis que es materia de cuestionamiento pues no corresponde a la infraestructura de la unidad fiscalizable .

147. Aunado a ello, al encontrarse revestidos de la obligatoriedad; también se encuentran facultados de implementar, en cualquiera de sus formas, medidas de control o mitigación, para acreditar el manejo ambiental de sus impactos al medio ambiente, ya que, a nivel normativo, no se establece un estándar mínimo, pero lo que sí, se tiene fehacientemente establecido es que, Frigorífico Salaverry debe cumplir con prevenir en consecuencia controlar posibles impactos ambientales.
148. Por lo expuesto, debió implementar instrumentos, sistemas, que permita prevenir y/o controlar impactos ambientales, cabe indicar que, la implementación de dicha medida, no requiere encontrarse aprobada en algún IGA; por lo tanto, no se cumplió con la finalidad de la obligación materia de análisis, de la misma manera no cumplió con presentar documentación que permita verificar que no contraviene los dispositivos legales que velan por la no alteración negativa del ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
149. Considerando lo expuesto, la resolución apelada, no vulnera el principio del debido procedimiento, más aún, de la lectura detenida del pronunciamiento, realiza una descripción detallada y concatenada de los actos realizados por ambas partes.
150. Así también, se verifica que, en el marco del debido procedimiento, se garantizó el derecho del administrado de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas que desvirtúen o confirmen la imputación, en consecuencia, el acto administrativo no configura arbitrariedad.
151. En ese sentido, el numeral 4 del artículo 3 de la Ley N°27444, precisa como requisito de validez de los actos administrativos a la motivación, en función del cual el acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
152. De la revisión del recurso impugnatorio, se desprende que la resolución apelada, se aplica correctamente las normas ambientales relacionadas a la obligación las cuales incumplió Frigorífico Salaverry, y respecto de la actividad de la autoridad supervisora, en su debida diligencia solicita en más de una oportunidad información documentaria, que coadyuve a desvirtuar alguna infracción que se pretende imputar, aunado a ello, se realiza una reunión virtual; a efecto de eliminar dudas sobre el requerimiento de información, en los plazos y términos aprobados

por la autoridad, en consecuencia todos los actos efectuados por la autoridad competente de imputar el hecho infractor, cumple con incluir la debida motivación de su decisión, en base a un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las normas, conforme se ha señalado en el presente considerando.

153. Por ende, la resolución apelada cumple con los requisitos de validez del acto administrativo; por lo que no incurrió en causal de nulidad, por el contrario, ha observado el principio del debido procedimiento, legalidad, motivación, tipicidad y por ende congruencia, de manera que corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado, en este extremo.

### C. Multa Final

154. Finalmente, teniendo en consideración que Frigorífico Salaverry no ha planteado argumento alguno sobre la multa impuesta para las conductas infractoras y en atención a lo expuesto en los fundamentos supra, corresponde confirmar multa total ascendente a 41,732 (cuarenta y uno con 732/1000) UIT por la comisión de las conductas infractoras Nros. 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro No. 1 de la presente resolución, como se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 5: Resumen Multa Final calculada por el TFA.**

N°	Conducta infractora	Multas en DFAI	Multas del TFA	
1	Frigorífico Salaverry no ha adoptado medidas de prevención y control respecto al manejo de las aguas residuales generadas en la unidad fiscalizable, las cuales descargan en el suelo natural (vertimientos).	3,629 UIT	Nulidad	0 UIT
2	Frigorífico Salaverry no cuenta con áreas y/o instalaciones apropiadas para el almacenamiento de los residuos orgánicos (bazofia, estiércol y lodos) que genera, incumpliendo lo establecido en la Ley de Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento.	1,542 UIT	Confirmar	1,542 UIT
3	Frigorífico Salaverry no asegura la adecuada disposición final de sus residuos orgánicos generados en la unidad fiscalizable, incumpliendo lo establecido en la Ley de	39,963 UIT	Confirmar	39,963 UIT

	Gestión Integral de Residuos Sólidos y su reglamento.			
4	Frigorífico Salaverry proporcionó de forma incompleta la información solicitada por la Autoridad Supervisora, durante la acción de supervisión.	0,227 UIT	Confirmar	0,227 UIT
<b>Total multas apeladas</b>		<b>45,361 UIT</b>	<b>Confirmar</b>	<b>41,732 UIT</b>

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA<sup>95</sup>.

#### **SE RESUELVE:**

**PRIMERO.**– Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 0108-2023-OEFA/DFAI-SFAP del 27 de marzo de 2023 y de la Resolución Directoral N° 01197-2023-OEFA/DFAI del 16 de junio de 2023, en el extremo que imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry S.A.C., y lo sancionó con una multa ascendente a 3,629 (tres con 629/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, al haberse vulnerado el principio de tipicidad; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo.

**SEGUNDO.**– **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 01197-2023-OEFA/DFAI del 16 de junio de 2023, que declaró la responsabilidad administrativa de Frigorífico Salaverry S.A.C., por la comisión de las conductas infractoras Nros. 2, 3 y 4 descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; e imponer por dichas conductas, una multa total ascendente 41,732 (cuarenta y uno con 732/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, conforme a los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

**TERCERO.**– **DISPONER** que el monto de la multa, ascendente 41,732 (cuarenta y uno con 732/1000) Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo

<sup>95</sup> Modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 0006-2020-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de mayo de 2020.

indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**CUARTO.-** Notificar la presente resolución a Frigorífico Salaverry 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.



[RRAMIREZA]

[CNEYRA]

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UPATRONI]

[UMEDRANO]



"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: 08927632"



08927632

