



PERÚ

Ministerio  
del Ambiente

Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de  
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Energía**

**RESOLUCIÓN N° 012-2016-OEFA/TFA-SEE**

EXPEDIENTE N° : 757-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CORPORACIÓN OKEY S.A.C.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 955-2015-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *“Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de agosto de 2015, a través de la cual se varió la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de setiembre de 2014, así como de la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI del 26 de octubre de 2015, mediante la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Corporación Okey S.A.C., por incurrir en la infracción prevista en el numeral 2.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, al haberse determinado la transgresión de los principios de legalidad y de debido procedimiento recogidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.*

*Asimismo, en aplicación de la facultad atribuida en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444, se declara la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Okey S.A.C por el incumplimiento del artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, lo cual configuró la infracción prevista en el numeral 3.4.5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, toda vez que ha quedado acreditado que la referida empresa efectuó actividades de abandono en el grifo ubicado en la Carretera Panamericana Sur Km. 21.5, distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima sin contar previamente con un Plan de Abandono Parcial aprobado por la autoridad competente”.*

Lima, 10 de febrero de 2016

## I. ANTECEDENTES

1. El 13 de setiembre de 2010, Corporación Okey S.A.C. (en adelante, **Corporación Okey**)<sup>1</sup> presentó, para su aprobación, ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAAE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), un Plan de Abandono Parcial<sup>2</sup> de un Grifo de Venta de Combustibles Líquidos (en adelante, **El Grifo**)<sup>3</sup> ubicado en la Av. Panamericana Sur Km 21.5, distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima<sup>4</sup>.
2. Mediante el Oficio N° 1576-2011-MEM/AEE del 12 de agosto de 2011<sup>5</sup>, la DGAAE del Minem comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) que, de la evaluación del referido Plan de Abandono Parcial y de las fotografías contenidas en el mismo "...se observa que al parecer el titular ya inició actividades de abandono sin contar previamente con el Plan de Abandono Parcial aprobado por parte de la DGAAE – MEM", razón por la cual solicitó a dicha entidad efectuar una visita de supervisión a El Grifo, con el objetivo de corroborar este hecho.
3. En virtud a la referida comunicación, el 26 de setiembre de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial a El Grifo (en adelante, **Supervisión Especial 2011**), con el propósito de verificar, conforme se advierte del Acta de Supervisión N° 000030<sup>6</sup>, si Corporación Okey realizó actividades de abandono de sus instalaciones sin contar previamente con un Plan de Abandono Parcial aprobado por la DGAAE. Los resultados de la Supervisión Especial 2011 fueron recogidos en el Informe de Supervisión N° 1177-2011-OEFA/DS del 10 de febrero de 2012 (en adelante, **Informe de Supervisión**)<sup>7</sup>.
4. A través de la Resolución Directoral N° 031-2012-MEM/AEE del 9 de febrero de 2012<sup>8</sup>, la DGAAE aprobó el Plan de Abandono Parcial de El Grifo presentado por Corporación Okey<sup>9</sup>.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20506170762.

<sup>2</sup> Cabe señalar que, de la revisión del mencionado plan, el administrado realizaría una modernización total del establecimiento, siendo que para ello se sustituirían los cinco (5) tanques de combustibles líquidos por dos (2) tanques nuevos, y se realizarían nuevas edificaciones en el predio materia del proyecto.

<sup>3</sup> Foja 33 reverso.

<sup>4</sup> Dicha información fue extraída del Informe N° 020-2012-MEM/AEE/HCG, el cual sustentó la aprobación del Plan de Abandono Parcial de El Grifo (foja 33 reverso).

<sup>5</sup> Foja 2.

<sup>6</sup> Foja 73.

<sup>7</sup> Fojas 42 a 70.

<sup>8</sup> Fojas 32 y 33.

<sup>9</sup> Debe mencionarse que la referida resolución directoral fue sustentada en el Informe N° 020-2012-MEM/AEE/HCG del 7 de febrero de 2012 (fojas 33 reverso a 35).





5. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 22 de setiembre de 2014<sup>10</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Corporación Okey<sup>11</sup>, de acuerdo con el siguiente detalle<sup>12</sup>:

<sup>10</sup> Fojas 75 a 78. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a Corporación Okey el 6 de octubre de 2014 (foja 82).

<sup>11</sup> Resulta oportuno destacar que el 12 de julio del 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en cuyo artículo 19° se estableció lo siguiente:

**Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción (Resaltado agregado).

De lo expuesto se advierte que durante la vigencia de la citada norma, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales, en los cuales se declarará la existencia de responsabilidad administrativa por las conductas infractoras y dictará medidas correctivas destinadas a revertir dichas conductas, siendo que en caso de incumplimiento, la entidad se encontrará habilitada a imponer las sanciones que no podrán ser superiores al 50% de las multas aplicables. Sin embargo, si las conductas infractoras se encuentran en los supuestos establecidos en los literales a), b) o c) del referido artículo, la entidad podrá imponer el 100% de las multas aplicables (procedimientos ordinarios).

Teniendo en cuenta ello, es oportuno señalar que a través de la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI consideró que la presunta conducta infractora se encontraría dentro del supuesto descrito en el literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230 (realizar actividades sin contar con instrumentos de gestión ambiental o sin autorización de operación, o en zonas prohibidas), por lo que indicó que no correspondía aplicar las reglas para la tramitación del procedimiento excepcional.

<sup>12</sup> Foja 77 reverso.



**Cuadro N° 1: Detalle de las normas informadas a Corporación Okey mediante la Resolución Subdirectorial N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI**

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
Corporación Okey habría efectuado actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>13</sup> .	Numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>14</sup> .	Hasta 10 000 UIT

<sup>13</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

**Artículo 89°.-** El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

a. Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de Abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.

b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.

c. Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el Plan de Abandono.

d. La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de Abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de Abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste.

Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.

**Artículo 90°.-** El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

<sup>14</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinergmin**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.





Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
competente.			

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI

Elaboración: TFA

6. Posteriormente, a través de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI<sup>15</sup> del 11 de agosto de 2015, la SDI varió la imputación de cargos realizada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, respecto de la norma incumplida, así como de la norma que tipifica la conducta del administrado como una infracción administrativa<sup>16</sup>:

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.4.5. Incumplimiento de normas sobre Plan de Abandono y/o Plan de Cese Temporal de Actividades	Art. 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 118° al 121° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 52° del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. Art. 88°, 89° y 90° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 69° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM, incorporado a través del D.S. N° 045-2005-EM. Arts. 66°, 67°, 68°, 150°, 193°, 194°, 195°, 196°, 197°, 198°, 199°, 200°, 201°, 202°, 203°, 204°, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 69°, 70°, 89° inciso b) y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art. 4°, 6° y 9° de la Ley N° 29134.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI
STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades; CI: Cierre de Instalaciones.				

<sup>15</sup> Fojas 107 a 113.

<sup>16</sup> Cabe indicar que la SDI fundamentó la variación de la imputación de cargos en la aplicación de la retroactividad benigna (excepción al principio de irretroactividad previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444).

En efecto, la Autoridad Instructora, al hacer el análisis de la norma más favorable para el administrado, comparó la norma que se encontraba vigente al momento de comisión de la infracción (Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD) con la norma que entró en vigencia con posterioridad a la misma (Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD) y aplicó esta última. Sobre el particular, señaló que la primera resolución de consejo directivo prevé para la presente infracción administrativa una multa de hasta 10 000 UIT, mientras que para la segunda una multa cuyo monto máximo es de 500 UIT, lo cual manifestó resultaba más favorable para el administrado.

Finalmente, la SDI señaló que como consecuencia de la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, el presente procedimiento sancionador sería tramitado como uno excepcional, toda vez que de conformidad con el numeral 5.2 del artículo 5° de la referida resolución, la presente infracción administrativa (realizar actividades de abandono sin contar con Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad correspondiente) debía entenderse como una por desarrollar actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental, por lo que no se encontraría dentro de los supuestos establecidos en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

**Cuadro N° 2: Detalle de las normas informadas a Corporación Okey mediante la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI**

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
Corporación Okey habría efectuado actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>17</sup> .	Numeral 2.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>18</sup> .	De 5 a 500 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI

Elaboración: TFA

7. Luego de evaluar los descargos presentados por Corporación Okey<sup>19</sup>, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI del 26 de octubre de 2015<sup>20</sup> a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado<sup>21</sup>, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

<sup>17</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de diciembre de 2013.

Artículo 5°.- Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental

(...)

5.2 En el supuesto de que un administrado haya obtenido su Instrumento de Gestión Ambiental para el inicio de sus operaciones o actividades, pero no cuente con Instrumento de Gestión Ambiental complementario para la modificación, ampliación o terminación de sus operaciones o actividades, la imputación por dicho incumplimiento será "por desarrollar actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental", conforme a lo previsto en el Numeral 4.1 del Artículo 4 de la presente Resolución.

<sup>18</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 049-2013-OEFA/CD.

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas				
Infracción (supuesto de hecho del tipo infractor)	Base Legal Referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
<b>2</b>	<b>Desarrollar actividades incumpliendo lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental</b>			
2.1	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 5 a 500 UIT

<sup>19</sup> El 5 de noviembre de 2014 (fojas 83 a 100) y el 4 de setiembre de 2015 (fojas 116 a 127), Corporación Okey presentó sus descargos a la imputación de cargos efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI y Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI, respectivamente.

<sup>20</sup> Fojas 148 a 155. Dicho acto administrativo fue notificado al administrado el 29 de octubre de 2015 (foja 156).

<sup>21</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país: LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.



**Cuadro N° 3: Detalle de la conducta infractora por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Corporación Okey en la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Corporación Okey efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente.	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Numeral 2.1. Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:
- i) Corporación Okey señaló que no habría construido ni operado El Grifo, razón por la cual no tendría vinculación alguna con las actividades de abandono realizadas en dicho lugar. Sin embargo, del análisis de las Resoluciones Directorales N° 276-2009-MEM/AAE<sup>22</sup>, N° 031-2012-MEM/AAE<sup>23</sup>, y N° 349-2012-MEM/AAE<sup>24</sup>, habría quedado acreditado que dicha empresa realizó actividades en dicho inmueble, razón por la cual correspondía seguir el presente procedimiento contra la referida empresa.
  - ii) No es necesario que exista identidad de sujeto entre el propietario del predio donde se ubica El Grifo y el titular de la actividad comercial que se realice en ella, en tanto los bienes inmuebles podían ser arrendados. Es así que un

**Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécense un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- d) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- e) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- f) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

<sup>22</sup> Del 5 de agosto de 2009, a través de la cual se aprobó el Plan de Manejo Ambiental de El Grifo.

<sup>23</sup> Del 9 de febrero de 2012, por la cual se aprobó el Plan de Abandono Parcial de dicha estación de servicios de venta de combustibles líquidos.

<sup>24</sup> Del 28 de diciembre 2012, mediante la que se aprobó la Declaración de Impacto Ambiental para la ampliación y modificación del establecimiento en cuestión.



eventual cambio del propietario del bien inmueble no supondría la absolución de responsabilidad del titular de la actividad de hidrocarburos realizada en dicho predio, pues es este quien asume la responsabilidad de tales acciones.

- iii) En virtud de los artículos 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), se desprende que el titular de la actividad de hidrocarburos que haya tomado la decisión de dar por terminadas sus actividades deberá: (i) comunicarlo por escrito a la DGAAE; (ii) presentar el Plan de Abandono dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes de dicha comunicación; y, (iii) no iniciar actividades de abandono sin contar previamente con la aprobación del referido Plan de Abandono.
- iv) En esa línea, según el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Norma que Tipifica las Infracciones Administrativas y establece la Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en Zonas Prohibidas (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD**), en caso un administrado haya obtenido su Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**) para el inicio de sus operaciones o actividades, pero no cuente con un IGA complementario para la modificación, ampliación o terminación de sus operaciones o actividades, esto es Plan de Abandono, estaría incumpliendo lo establecido en el referido IGA, conforme a lo previsto en el numeral 4.1. del artículo 4° de la citada norma.
- v) Considerando ello, en la Supervisión Especial llevada a cabo el 26 de setiembre de 2011 en el establecimiento donde se encuentra ubicado El Grifo, la DS detectó que no se encontraba en pie ninguna edificación de la operación anterior. A su vez, observó una fosa construida sobre la cual se ubicaban dos (2) tanques de combustible líquido, siendo que no se pudo verificar si los cinco (5) tanques que iban a ser abandonados –considerados así en el Plan de Abandono Parcial– se encontraban aun en el establecimiento o habían sido ya retirados<sup>25</sup>. En ese contexto, el Plan de Abandono Parcial de El Grifo fue aprobado mediante Resolución Directoral N° 031-2012-MEM/AAE del 9 de febrero del 2012; es decir, con fecha posterior a la visita de supervisión.
- vi) De la revisión de los medios probatorios obrantes en el Expediente, pudo advertirse que Corporación Okey ejecutó actividades de abandono parcial de El Grifo sin contar con un Plan de Abandono Parcial aprobado por la autoridad competente. En virtud de ello, pudo acreditarse que la empresa en cuestión incumplió lo establecido en el artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el numeral 5.2 del

<sup>25</sup>

Ello, debido a que toda el área del grifo estaba cubierto por suelo, con lo cual pudo evidenciarse que Corporación Okey se encontraba realizando los trabajos de abandono, con el propósito de modernizar El Grifo.





artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, siendo que en virtud de ello correspondía declarar la existencia responsabilidad administrativa.

- vii) En caso el retiro de las instalaciones de El Grifo –entre ellas los cinco (5) tanques de combustibles– se hubiese producido antes de la compra del mismo; esto es, antes de junio del 2007<sup>26</sup> (tal como lo señala el administrado), no tendría lógica el hecho de que la DGAAE haya otorgado a Corporación Okey la certificación ambiental para las actividades de comercialización de hidrocarburos con fechas posteriores, esto es, entre los años 2009 y 2012. Por tal razón, lo alegado por el administrado no tendría sustento.
- viii) Para el presente caso, no resultaba pertinente el dictado de una medida correctiva (ello, conforme a lo establecido en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, a través de la cual se aprobó las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país), toda vez que la conducta infractora cometida por Corporación Okey habría sido subsanada al aprobarse el Plan de Abandono Parcial de El Grifo el 9 de febrero de 2012, mediante Resolución Directoral N° 031-2012-MEM/AEE.
9. El 6 de noviembre de 2015, Corporación Okey interpuso recurso de apelación<sup>27</sup> contra la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- ix) En primer lugar la administrada señaló:

*"2.- ...ante el 20° Juzgado Laboral de Lima por Expediente N° 0791-2002, en forma fraudulenta y sorpresivamente había sido demandado produciendo el despojo del terreno y de la estación de servicios por parte de Carolina Valladares Ñaupari, quienes sin notificarnos ni hacernos conocer de la demanda, pese mi representada era propietaria del terreno (sic) y que se encontraba debidamente inscrito ante los Registros Públicos de Lima, fue despojado de la misma, por lo que, ante dicha medida se formuló demandas ante el Poder Judicial sobre recurso de amparo y nulidad de cosa fraudulenta que se vienen tramitando en la fecha.*

- x) Ante esta circunstancia precisó que:

<sup>26</sup> Mediante Escritura Pública del 1 de junio del 2007, el señor Santiago Córdova Carhuaricra adquirió el predio donde se ubica El Grifo de su anterior propietario (la empresa Gife S.A).

<sup>27</sup> Fojas 157 a 198. Es preciso mencionar que dicho recurso de apelación fue calificado como tal mediante la Resolución Directoral N° 1055-2015-OEFA/DFSAI (fojas 199 y 200).

3.- ...las instalaciones de la Estación de Servicios se encontraban plenamente instalados (sic), ya que en ningún momento abandonamos ninguna labor a efecto de que instale la estación de servicios, las maquinarias y otros han sido destruidos por los invasores, este hecho no es de nuestra responsabilidad y es única y exclusiva responsabilidad del 20° Juzgado Laboral de Lima que no nos notificó el trámite de la demanda.

xi) Asimismo, precisó que, frente a dicho hecho:

4.- ...mi representada viene haciendo valer sus derechos conforme la Ley le faculta ya que en ninguna de las formas somos responsables ni hemos abandonado la estación de servicios desde el 03 de setiembre de 2010.

xii) En ese contexto, señalaron que los hechos acontecidos no habrían sido su responsabilidad, razón por la cual no podría ser de aplicación el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo 049-2013-OEFA/CD.

xiii) Finalmente, afirmaron que la sanción impuesta resultaría totalmente injusta, ello debido a que sería su empresa la agraviada, al haber sido despojada de la estación de servicio sin pago alguno y sin haber concurrido el trámite judicial correspondiente, en los términos señalados en la Constitución Política del Perú (numeral 3 del artículo 139°).

## II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>28</sup>, se crea el OEFA.

11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>29</sup>

<sup>28</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

<sup>29</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

**Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como







(en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 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>30</sup>.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>31</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>32</sup> al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>33</sup>, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

---

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>30</sup>

**LEY N° 29325.**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>31</sup>

**DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM** que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>32</sup>

**LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

<sup>33</sup>

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD**, Aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

**Artículo 2°.-** Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>34</sup>, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA<sup>35</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental 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

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>36</sup>.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)<sup>37</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la

<sup>34</sup> LEY N° 29325.

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

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

<sup>35</sup> DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>37</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito**

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores 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.



vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En nuestro sistema jurídico, 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>38</sup>.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>39</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>40</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>41</sup>.
20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>39</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>40</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

*"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>41</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>42</sup>.
22. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. Si bien los argumentos contenidos en el recurso de apelación interpuesto por Corporación Okey no cuestionan la vulneración de los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>43</sup>, esta Sala considera pertinente evaluar este aspecto, delimitando el objeto del pronunciamiento, ello con el fin de establecer si estos han sido aplicados correctamente. Una vez dilucidada dicha cuestión, esta Sala se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso impugnatorio sobre la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, a efectos de determinar si Corporación Okey efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente.

<sup>42</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>43</sup> Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho. En ese sentido, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 2508-2004-AA/TC (fundamento jurídico 1):

*"Este Colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos (...)"*

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se estaría vulnerando el principio del debido procedimiento antes referido, sino también el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho.





## V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### *Sobre la aplicación del principio de legalidad y del debido procedimiento*

24. El principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**), establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>44</sup>.
25. Por otro lado, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>45</sup>, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
26. En ese escenario, el artículo 235° de la Ley N° 27444<sup>46</sup> regula la ordenación del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**), pudiéndose inferir de

<sup>44</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>45</sup> **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

2. **Debido procedimiento.-** Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

<sup>46</sup> **LEY N° 27444.**

**Artículo 235°.- Procedimiento Sancionador**

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

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.

2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.

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

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento resuelve la imposición de una sanción o la no existencia de infracción. En caso de que la estructura del procedimiento contemple la existencia diferenciada de órganos de instrucción y órganos de resolución concluida la recolección de pruebas, la autoridad instructora formulará propuesta de resolución en la que se determinará, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción para dicha conducta y la sanción que se propone que se imponga; o bien se propondrá la declaración de no existencia de infracción. Recibida la propuesta de resolución, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción podrá disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que sean indispensables para resolver el procedimiento.





su texto las etapas del mismo y las actuaciones de potestad de la Autoridad Instructora y la Autoridad Decisora, así como del administrado. Partiendo de ello, es posible individualizar (como actuaciones diferenciadas y distintas), la iniciación del procedimiento administrativo sancionador, la notificación del cargo al administrado, la instrucción del procedimiento y la decisión administrativa<sup>47</sup>.

27. En ese orden de ideas, cabe destacar que la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**), dentro de la sección "desarrollo del procedimiento administrativo sancionador", diferencia también distintas etapas al interior de un PAS (ello en armonía con el artículo 235° de la Ley N° 27444 antes citada), haciendo alusión a las siguientes: inicio del procedimiento administrativo sancionador (con la imputación de cargos), presentación de los descargos por parte del administrado, posible variación de la imputación de cargos, actuación de pruebas, audiencia de informe oral y resolución final<sup>48</sup>.
28. Respecto a la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad correspondiente (en este caso, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la DFSAI) se encuentra obligada a notificar al administrado la imputación de cargos cumpliendo con los requisitos específicos que exige la ley<sup>49</sup>; es decir, los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir, las posibles sanciones que corresponderían, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que atribuya dicha competencia, otorgándole además la posibilidad de presentar los descargos del caso.
29. Sobre este punto cabe destacar que la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD<sup>50</sup> faculta a la Autoridad Instructora, en esta etapa del

---

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quién denunció la infracción, de ser el caso.

<sup>47</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 746 - 747.

<sup>48</sup> Dicho desarrollo es recogido en los artículos 11° al 19° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD. Asimismo, debe indicarse que la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, recoge la misma obligación en sus artículos 11° al 19°.

<sup>49</sup> LEY N° 27444.

**Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador**

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

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

<sup>50</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.  
**Artículo 14°.- Variación de la imputación de cargos**





procedimiento, a variar o a precisar (bajo ciertos supuestos), la imputación de cargos inicialmente efectuada, siempre que se otorgue al administrado la oportunidad de formular sus descargos<sup>51</sup>.

30. En este contexto, queda claro, a criterio de esta Sala, que la Autoridad Instructora se encuentra en la posibilidad de variar la imputación de cargos inicialmente efectuada, siempre y cuando ello se efectúe dentro de los parámetros establecidos por el principio de legalidad y del debido procedimiento antes reseñados.

### ***Sobre la retroactividad benigna***

31. Por su parte, el principio de irretroactividad – recogido en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444– prevé que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción por parte del administrado. Dicho principio (el cual, incluso, tiene carácter constitucional<sup>52</sup>) garantiza la aplicación del mandato establecido en la norma a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes desde su entrada en vigencia.
32. Existe una importante excepción que el sistema jurídico ha admitido en torno al principio de irretroactividad, en materia penal y administrativo sancionador, conocido como la retroactividad benigna. La aplicación retroactiva de las normas se produce cuando a un hecho, relación o situación jurídica se le aplica una norma que entró en vigencia después de que este se produjera<sup>53</sup>.

---

14.1 Si la Autoridad Instructora considera que corresponde variar la imputación de cargos, deberá otorgar al administrado investigado la oportunidad de ejercer adecuadamente su derecho de defensa aplicando el plazo para presentar descargos mencionado en el numeral 13.1 del artículo precedente.

14.2 Si la variación de la imputación de cargos comprende una valoración distinta de los hechos imputados o una interpretación diferente de la norma aplicable, podrá continuarse la tramitación del procedimiento administrativo sancionador con el mismo número de expediente.

<sup>51</sup> Ello podría suceder, en caso dicha autoridad advierta la eventual aplicación de una norma distinta aplicable al caso, o en caso efectúe una valoración preliminar diferente a aquella inicialmente efectuada respecto de los hechos imputados inicialmente al administrado, y que podrían repercutir en la decisión final a ser emitida.

<sup>52</sup> Ello, al estar recogido en el artículo 103° de nuestra Carta Magna, el cual dispone:

#### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

##### **Artículo 103°.- Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho**

Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y **no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo.** La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.

A pesar de que la Constitución Política del Perú no alude a la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras en materia administrativa sino únicamente en derecho penal, el legislador consideró constitucionalmente admisible extender esta garantía al ámbito administrativo sancionador. De este modo, el principio de retroactividad benigna se encuentra incorporado en el principio de irretroactividad en materia administrativo-sancionadora, contemplado en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

<sup>53</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1300-2002-HC/TC. Fundamento jurídico 8.



33. En ese sentido, la aplicación práctica de la retroactividad benigna en el ámbito del derecho administrativo sancionador, se hace efectiva **si es que luego de la comisión de un ilícito administrativo, según la norma preexistente, se produce una modificación normativa y la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa para el infractor (destipificación o establecimiento de una sanción inferior), en comparación con la norma anterior (vigente al momento en que se cometió la infracción), debe aplicarse retroactivamente la nueva norma**, por más que esta no haya estado vigente al momento de la comisión del hecho ilícito o al momento de su calificación por la autoridad administrativa.
34. De acuerdo con lo sostenido por Nieto García, el fundamento de la retroactividad de las normas sancionadoras favorables es la igualdad, puesto que si luego de la comisión de la infracción, el ordenamiento jurídico considera suficiente una intervención menos gravosa sobre la persona que cometió la infracción, resulta injusto sancionar de manera distinta a quienes han cometido la misma infracción con anterioridad a la promulgación de la nueva norma, bajo el fundamento de la seguridad jurídica<sup>54</sup>.
35. Ahora bien, es importante precisar que la aplicación de la retroactividad benigna debe ser el resultado de una evaluación integral por parte de la Administración, pues si bien la aplicación de la misma es, en cierto modo, un beneficio para el administrado, esta constituye la excepción a la regla (principio de irretroactividad) y, como tal, debe verificarse la concurrencia de los supuestos y requisitos que la norma exija, de tal manera que, en efecto, produzca consecuencias favorables para el administrado.
36. Sobre el particular, Morón Urbina, precisa lo siguiente<sup>55</sup>:

*Cabe advertir, finalmente, que la doctrina y jurisprudencia han esclarecido que el juicio de benignidad de la nueva ley debe efectuarse de manera integral, sin fraccionamientos, de modo que en aquellos casos en que el nuevo régimen legislativo contenga partes favorables y partes desfavorables, lo correcto será determinar si, en bloque, se trata realmente de una regulación más benigna. De otro lado, la retroactividad de normas sancionadoras benignas no puede ser aplicable si se tratara de disposiciones de ordenamientos sancionadores diferentes, como por ejemplo sucede si se destipifica penalmente un ilícito administrativo, o incluso dentro del mismo ámbito administrativo si existieran competencias concurrentes sobre una misma materia, y una destipificara el hecho o reduzca la penalidad administrativa. (Énfasis agregado)*

37. De otro lado, dicho juicio de benignidad, también puede acarrear una posible afectación a otro derecho válidamente protegido. Así, el Tribunal Constitucional, luego de reconocer que nuestro ordenamiento jurídico propugna la aplicación de

<sup>54</sup> NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 4ª Edición. Madrid: Tecnos, 2005, p. 244.

<sup>55</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Los principios delimitadores de la potestad sancionadora de la Administración Pública en la Ley Peruana*. En *Advocatus* N° 13. Año 2005, pp 237-238.



una norma jurídica posterior a la comisión del hecho con la condición de que esta sea más favorable, advierte lo siguiente<sup>56</sup>:

*"...es necesario señalar, reiterando el criterio ya expuesto por este Tribunal, que ningún derecho fundamental ni principio constitucional es absoluto. En efecto por alta que sea su consideración dogmática y axiológica, ningún derecho fundamental tiene capacidad de subordinar, en toda circunstancia, el resto de derechos, principios o valores a los que la Constitución también concede protección. Los principios interpretativos de unidad de la Constitución y de concordancia práctica permiten considerar a las distintas disposiciones constitucionales como un complejo normativo armónico, coherente y sistemático. Toda tensión entre ellas debe ser resuelta "optimizando" la fuerza normativo-axiológica de la Constitución en conjunto; de ahí que, en estricto, los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución y los límites que en su virtud les resulten aplicables, forman una unidad..." (Énfasis agregado).*

38. De acuerdo con dichas consideraciones, no se puede aplicar *a priori* la retroactividad benigna sin antes recurrir a una evaluación de todos los aspectos que podrían incidir en la decisión final de la Autoridad, pues como bien es advertido por la doctrina –a la cual esta Sala se adhiere– debe realizarse una evaluación integral que implique no solo determinar el eventual beneficio al administrado, sino también la inexistencia de transgresión alguna a otros derechos protegidos por el ordenamiento jurídico peruano.
39. Ante tal escenario, es opinión de esta Sala que si bien, la Autoridad Instructora debe informar al administrado la norma que califica su conducta como infracción administrativa y su posible sanción (tal como fuese reseñado en los considerandos precedentes), el juicio de benignidad de la norma sancionadora posterior debe ser ejercido por la Autoridad Decisora, en su calidad de órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, debido a que no es sino luego de culminada dicha labor investigadora que la referida autoridad se encuentra en la posición de saber, con certeza, qué consecuencia jurídica (sanción administrativa) correspondería imponer al administrado y –partiendo de ello– compararla con aquella norma posterior que contemple una sanción más beneficiosa, a efectos de su eventual aplicación.
40. Bajo dicho marco normativo, cabe analizar a continuación si en el desarrollo del presente procedimiento administrativo sancionador, dichas disposiciones han sido cumplidas por las autoridades involucradas en el referido procedimiento.



<sup>56</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia recaída en el expediente N° 09810-2006-PHC/TC. Fundamento jurídico N° 8.

**Sobre la aplicación del principio de retroactividad benigna en el marco del presente procedimiento sancionador**

41. El 6 de octubre de 2014, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI notificó a Corporación Okey el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, precisando que la conducta imputada (efectuar actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente) constituía el incumplimiento del artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, lo cual configuró la infracción prevista en el numeral 3.4.5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**):

**Cuadro N° 4: Detalle de las normas informadas a Corporación Okey mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI**

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
Corporación Okey habría efectuado actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.5 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Hasta 10 000 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI  
Elaboración: TFA

42. Como se advierte, en el marco de la ordenación del procedimiento administrativo sancionador, la SDI, como Autoridad Instructora del mencionado procedimiento, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI cumplió con notificar al administrado la imputación de cargos conforme a los requisitos específicos que exige el artículo 234° de la Ley N° 27444; es decir, el hecho que se le imputa a título de cargo, la calificación de la infracciones que tal hecho podrían constituir al momento de la comisión de la infracción (numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD), la posible sanción que correspondería, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que atribuya dicha competencia, otorgándole además la posibilidad de presentar los descargos del caso.
43. No obstante ello, de manera posterior a la emisión de la resolución antes citada, la SDI, mediante la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI, resolvió variar la imputación de cargos contenida en la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, considerando aplicable una norma que entró en vigencia con posterioridad (Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD vigente a partir del 1 de febrero de 2014) a la comisión de la infracción (26 de setiembre de



2011 - fecha de la Supervisión Especial) sustentándose para ello en la excepción al principio de irretroactividad recogido en la Ley N° 27444 (retroactividad benigna):

**Cuadro N° 5: Detalle de las normas informadas a Corporación Okey mediante la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI**

Presunta conducta infractora	Norma que tipifica la presunta infracción administrativa	Norma que establece la eventual sanción	Eventual sanción
Corporación Okey habría efectuado actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Numeral 2.1 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD	De 5 a 500 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA-DFSAI/SDI  
Elaboración: TFA

44. Como se advierte, la SDI, en la resolución que varía la imputación de cargos, adicionó como norma sustantiva incumplida el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y cambió la norma tipificadora considerando al numeral 2.1 de esta última como aquella que calificaría la conducta del administrado como infracción administrativa, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:

**Cuadro N° 6: Comparación de la variación de la norma sustantiva y norma tipificadora en la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI y la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI**

	Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI	Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI
<b>Conducta infractora</b>	Corporación Okey efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente.	Corporación Okey efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente.
<b>Norma sustantiva</b>	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM	Artículo 90° concordado con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
<b>Norma tipificadora</b>	Numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003- OS/CD.	Numeral 2.1. Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI y Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA-DFSAI/SDI  
Elaboración: TFA

45. Cabe destacar que, a efectos de sustentar la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD al presente procedimiento administrativo sancionador, la SDI aplicó –en la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI– la excepción al principio de irretroactividad recogido en la Ley N° 27444, señalando como fundamentos los siguientes<sup>57</sup>:



**"Conforme a lo señalado, en el presente caso corresponde aplicar lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, al ser la norma más beneficiosa por el administrado, puesto que debido a que no existe en el expediente indicio alguno que permita determinar la existencia de un daño potencial o real a la flora, la vida o salud humana por la falta de aprobación previa del Plan de Abandono de El Grifo, la posible sanción aplicable a la presunta conducta infractora se encontraría dentro del rango de 5 a 500 Unidades Impositivas Tributarias (UIT), aplicable a aquellos incumplimientos que no generan daño potencial o real a la flora, la vida o salud humana.**

*Ello, conforme a lo establecido en el Numeral 2.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instruments de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, lo cual resulta más favorable para el administrado, pues de acuerdo a la norma vigente a la fecha de la realización de los hechos materia de denuncia, esto es, la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, la multa máxima aplicable sería de hasta 10 000 UIT, monto mayor al máximo de 500 UIT establecido en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD." (Énfasis agregado)*

46. Partiendo de lo antes señalado, si bien la SDI – conforme a sus facultades – varió la imputación de cargos, lo hizo bajo la aplicación de la excepción al principio de irretroactividad, cuyo análisis correspondía, a criterio de esta Sala, ser efectuado por la Autoridad Decisora a través de la resolución final. Ello, según esta Sala, habría configurado una vulneración al principio de legalidad y del debido procedimiento, ambos recogidos en la Ley N° 27444.
47. En ese sentido, en aplicación del numeral 202.1 del artículo 202° de la citada Ley<sup>58</sup>, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA-DFSAI/SDI. Asimismo, teniendo en cuenta que la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI fue emitida sobre la base de la variación de imputación de cargos efectuada por la SDI a través de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI, también corresponde declarar su nulidad, ambas por haber incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada ley<sup>59</sup>, el

<sup>58</sup>

**LEY N° 27444.**

**Artículo 202°.- Nulidad de oficio**

202.1. En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.

202.2. La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...).

<sup>59</sup>

**LEY N° 27444.**

**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.





cual está referido a la contravención a la Constitución y a las leyes o a las normas reglamentarias.

48. Sin perjuicio de ello, esta Sala considera que para el presente caso se cuenta con los elementos suficientes para emitir un pronunciamiento sobre el fondo del asunto; por lo que, en aplicación de la facultad atribuida en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444<sup>60</sup>, se determinará si Corporación Okey realizó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono aprobado por la Autoridad correspondiente.

#### ***Sobre la conducta incurrida por Corporación Okey***

49. Partiendo de lo señalado en los considerandos previos, a efectos de llevar a cabo el presente análisis, esta Sala tomará en consideración la norma sustantiva y la norma tipificadora que fueron imputadas a Corporación Okey mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, a través de la cual se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra dicha empresa, y respecto de las cuales la administrada formuló sus descargos por medio del escrito del 5 de noviembre de 2014. Asimismo, se considerarán como argumentos de defensa aquellos formulados por la administrada en su escrito presentado el 4 de setiembre de 2015 y en su recurso de apelación.
50. Al respecto, antes de abordar el fondo de la cuestión controvertida, debe señalarse que a través de la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI (resolución subdirectoral que inició el presente procedimiento administrativo sancionador), la SDI precisó que la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 3 de la presente resolución se encontraba dentro del supuesto descrito en el literal b) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230 (*Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas*), razón por la cual indicó que el presente procedimiento administrativo sería tramitado como uno ordinario.
51. Sin embargo, contrariamente a lo antes señalado, esta Sala considera que el presente caso no se encuentra dentro del supuesto previsto en el referido literal b) del artículo 19° de la Ley N° 30230, toda vez que este supuesto está referido a la falta del instrumento de gestión ambiental necesario para el inicio de las actividades del administrado<sup>61</sup>. No obstante, en el presente caso, la conducta infractora está



60

LEY N° 27444  
Artículo 217°.- Resolución  
(...)

217.2 Constatada la existencia de una causal de nulidad, la autoridad, además de la declaración de nulidad, resolverá sobre el fondo del asunto, de contarse con los elementos suficientes para ello. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.

61

Sobre este punto, debe mencionarse que el administrado cuenta con un **Plan de Manejo Ambiental** aprobado por la DGGAE mediante Resolución Directoral N° 276-2009-MEM/AE del 5 de agosto de 2009. Dicho plan fue aprobado con el fin de regularizar y adecuar su actividad de hidrocarburos realizada en El Grifo a las disposiciones ambientales contempladas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.



vinculada a realizar actividades sin contar con Plan de Abandono; es decir, sin contar con un instrumento de gestión ambiental complementario al antes señalado.

52. En efecto, el artículo 13° del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**) dispone que los instrumentos de gestión ambiental (en adelante, **IGA**) no comprendidos en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **SEIA**)<sup>62</sup> son considerados instrumentos complementarios al mismo (es decir, todos aquellos que se otorgan antes del inicio de la actividad propia del administrado), siendo que las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas bajo un enfoque de integralidad y complementariedad al primero<sup>63</sup>.
53. En tal sentido, al no encontrarse la presunta conducta infractora dentro de tal supuesto ni de los otros previstos en el artículo 19° de la Ley N° 30230, el presente procedimiento administrativo corresponde a uno excepcional, con lo cual en caso se verificase la existencia de infracción, además de declararse la existencia de responsabilidad administrativa, se dictará la medida correctiva correspondiente y se suspenderá el procedimiento sancionador. Acto seguido, de verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, se emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador; de lo contrario, se reanudará este a efectos de imponer la sanción correspondiente<sup>16</sup>. No obstante, en caso se acredite la existencia de infracción, pero el administrado haya revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resultase pertinente el dictado de una medida correctiva, solo se declarará la responsabilidad administrativa.

<sup>62</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 11°.- Instrumentos de Gestión Ambiental del SEIA**

Los instrumentos de gestión ambiental o estudios ambientales de aplicación del SEIA son:

- a) La Declaración de Impacto Ambiental - DIA (Categoría I).
- b) El Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado - EIA-sd (Categoría II).
- c) El Estudios de Impacto Ambiental Detallado - EIA-d (Categoría III).
- d) La Evaluación Ambiental Estratégica - EAE.

Entiéndase para efectos del presente Reglamento, que las referencias a los estudios ambientales o los instrumentos de gestión ambiental comprenden indistintamente los señalados en este numeral.

<sup>63</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-EM.**

**Artículo 13°.- Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA**

Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.





### ***Sobre la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA***

54. Corporación Okey manifestó en sus descargos que, desde la fecha de la Supervisión Especial 2011, habrían transcurrido 4 años. En virtud de ello, dicho argumento será analizado como una solicitud de prescripción de la potestad sancionadora por parte del OEFA.
55. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada<sup>64</sup>.
56. En ese contexto, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444<sup>65</sup> dispone que el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el caso de infracciones instantáneas<sup>66</sup> comienza en la fecha en la cual se cometió la infracción, mientras que para el caso de las infracciones de acción continuada, en la fecha en que cesaron las mismas.
57. Considerando el aludido marco normativo, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la conducta imputada, corresponde a esta Sala identificar, en primer lugar, la naturaleza de la obligación, a fin de determinar el tipo de infracción –instantánea o

<sup>64</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 233°.- Prescripción**  
233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

<sup>65</sup> **LEY N° 27444.**  
**Artículo 233°.- Prescripción**  
(...)  
233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada. El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235°, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. (Énfasis agregado).

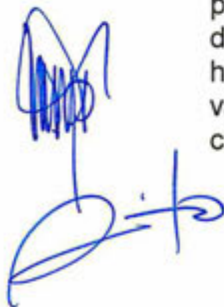
<sup>66</sup> Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

*"se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".*

DE PALMA DEL TESO, ANGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112. Madrid: Editorial Civitas, 2001, pp. 556-557.

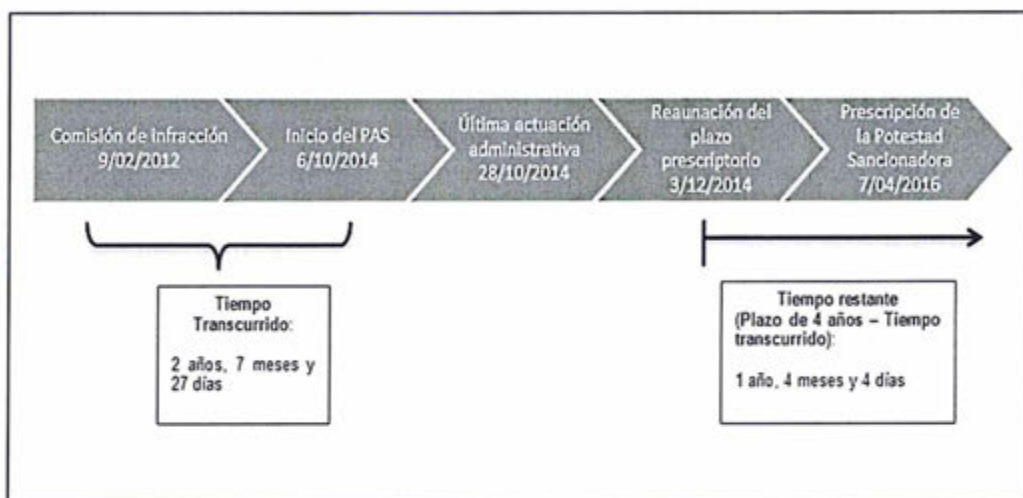
de acción continuada– y en virtud de ello la fecha a partir de la cual debe realizarse el cómputo del plazo prescriptorio.

58. Sobre el particular, cabe indicar que el hecho imputado se refiere a que Corporación Okey habría realizado labores de abandono de las instalaciones de El Grifo sin contar con un Plan de Abandono Parcial aprobado por la autoridad competente. En ese sentido, según la doctrina y a criterio de esta Sala, esta tiene la naturaleza de infracción continuada, por cuanto dicha conducta ha producido una situación antijurídica duradera en el tiempo que configura una infracción administrativa, y que solo cesa cuando el administrado obtenga, finalmente, el respectivo Plan de Abandono Parcial aprobado por la autoridad respectiva.
59. Ahora bien, considerando que mediante Resolución Directoral N° 031-2012-MEM/AE del 9 de febrero de 2012, la DGAAE aprobó el Plan de Abandono Parcial de El Grifo, se concluye que en dicha fecha cesó la conducta infractora, razón por la cual es a partir de dicha fecha que debe computarse el plazo de prescripción.
60. Asimismo, de acuerdo con el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, el cómputo del plazo de prescripción solo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de los hechos constitutivos de la infracción que sean imputados.
61. En el presente caso, el plazo de prescripción se computó a partir del 9 de febrero de 2012, y fue suspendido el 6 de octubre de 2014, fecha en la cual se notificó a Corporación Okey la Resolución Subdirectorial N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, a través del cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.
62. Asimismo, corresponde precisar que, mediante la referida Resolución Subdirectorial N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, se otorgó a Corporación Okey un plazo de quince (15) días hábiles para presentar sus descargos, el cual venció el 28 de octubre de 2014.
63. En virtud de ello, de acuerdo con el segundo párrafo del numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444, corresponde verificar si, cumplido el plazo otorgado para la presentación de sus descargos, el trámite del procedimiento sancionador se mantuvo paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles por causa no imputable al administrado, ello a efectos de reanudar el cómputo del plazo de prescripción.
64. Siendo ello así, debe señalarse que desde el 29 de octubre de 2014 el procedimiento quedó paralizado, reanudándose el plazo prescriptorio el 3 de diciembre de 2014 (día hábil siguiente al vencimiento del plazo de veinticinco días hábiles). En tal sentido, la potestad sancionadora del OEFA podía ejercerse válidamente hasta el 7 de abril de 2016, conforme se aprecia en el siguiente cuadro:





Cuadro N° 7: cómputo del plazo prescriptorio por la presente conducta infractora



65. En tal sentido, es posible concluir que la facultad del OEFA para determinar la existencia de infracción administrativa no habría prescrito a la fecha, pues aún no han transcurrido cuatro (4) años desde que cesó la infracción materia de análisis.

#### ***Sobre la responsabilidad administrativa de Corporación Okey***

66. Corporación Okey sostuvo que no realizó actividades de abandono de las instalaciones de El Grifo desde el 3 de setiembre de 2010, sino más bien indicó que las instalaciones de la referida estación fueron destruidas por invasores en virtud al despojo del terreno donde este funcionaba, conforme a lo ordenado por el 20° Juzgado Especializado de Trabajo Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima, quien lo habría adjudicado a favor de Carolina Valladares Ñaupari.
67. Asimismo, precisó que dicho despojo se produjo pese a haber sido, en ese momento, propietario del predio con derecho inscrito en los Registros Públicos de Lima, siendo que ante dichos hechos habría interpuesto una demanda de amparo y otra de nulidad de cosa fraudulenta ante el Poder Judicial, las cuales vendrían siendo tramitadas a la fecha.
68. Como puede apreciarse, el argumento que subyace a lo alegado por la administrada, es que en el presente caso se habría configurado la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero, ello según lo dispuesto en el numeral 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD. En tal sentido, esta Sala procederá a verificar dicho argumento, ello con el fin de determinar si, en el presente extremo, se habría acreditado la relación de causalidad entre la presunta conducta llevada a cabo por Corporación Okey con la infracción cuya comisión se le imputa.

69. Al respecto, debe indicarse que en virtud del principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444<sup>67</sup>, la responsabilidad administrativa debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de la infracción administrativa.
70. Conforme al tenor de dicho principio, los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>68</sup>, prevén que la responsabilidad administrativa aplicable en el marco de un procedimiento administrativo sancionador seguido ante el OEFA es objetiva<sup>69</sup>, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, el administrado solo podrá eximirse de responsabilidad solo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
71. En atención a las disposiciones antes señaladas se advierte que, para acreditar la existencia de responsabilidad por la comisión de una infracción administrativa en un procedimiento administrativo sancionador, corresponde evaluar la relación de causalidad entre la conducta llevada a cabo por el administrado, con la infracción cuya comisión se le imputa.
72. En aplicación de lo expuesto en el presente caso, la conducta imputada a Corporación Okey está referida a que este efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente; hecho que habría generado el incumplimiento de la obligación prevista en el artículo 90° concordado con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. Asimismo, conforme a lo dispuesto en el numeral 3.4.5 de la

67

**LEY N° 27444.**

**Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

68

**RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.**

**Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor**

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...)."

69

Es importante mencionar que el criterio de la responsabilidad objetiva ha sido, del mismo modo, previsto en el artículo 144° de la Ley N° 28611, según el cual la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa es objetiva. Asimismo, de acuerdo con el artículo 18° de la Ley N° 29325, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas, entre otras, de las normas ambientales.





Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OEFA/CD, dicho incumplimiento genera infracción administrativa, plausible de sanción por parte de la autoridad correspondiente.

73. En este contexto, es importante destacar que de conformidad con los artículos 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el titular que haya tomado la decisión de abandonar parte de un área o instalación destinadas a la ejecución de su actividad de hidrocarburos deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE y, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes, deberá presentar ante la referida Dirección General un Plan de Abandono Parcial (coherente con las acciones de abandono descritas en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados), el mismo que contemplará un conjunto de acciones que el titular adoptará a fin de **abandonar** parte de un área o instalación para lo cual deben tomarse en consideración medidas para evitar impactos adversos al medio ambiente<sup>70</sup>.
74. Considerando dichas disposiciones, y en el marco del procedimiento de certificación ambiental, el **13 de setiembre de 2010** Corporación Okey presentó ante la DGAAE del Minem un Plan de Abandono Parcial de un Grifo de Venta de Combustibles Líquidos ubicado en la Av. Panamericana Sur Km 21.5, distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima<sup>71</sup>. De la revisión del referido plan, se aprecia que este involucra un conjunto de acciones ambientales ante el retiro de cinco (5) tanques metálicos de combustibles líquidos con una capacidad total de almacenamiento de veintiséis (26 000) galones de capacidad, así como el retiro de sus instalaciones para luego reemplazarlos con dos (2) tanques nuevos y construir nuevas edificaciones<sup>72</sup>.
75. Ahora bien, en virtud de la evaluación efectuada por la DGAAE al mencionado Plan de Abandono Parcial, el 12 de agosto de 2011 la referida Dirección General comunicó al OEFA mediante el Oficio N° 1576-2011-MEM/AAE, que *"...al parecer el titular [Corporación Okey] ya inició actividades de abandono sin contar previamente con el Plan de Abandono Parcial aprobado por parte de la DGAAE – MEM"*<sup>73</sup>.
76. Es por ello que el **26 de setiembre de 2011**, la DS efectuó una supervisión al Grifo ubicado en la Av. Panamericana Sur Km 21.5, distrito de Villa El Salvador, distrito y departamento de Lima, en la cual se detectó lo siguiente<sup>74</sup>:


<sup>70</sup> De acuerdo con la definición de Plan de Abandono Parcial recogida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

<sup>71</sup> Foja 33 reverso.

<sup>72</sup> Fojas 4 y 5.

<sup>73</sup> Foja 2.

<sup>74</sup> Foja 43.



- Se observó, que en la Estación de Servicios en mención, no se encuentra ninguna instalación de la operación anterior.
- Se observó que en dicha unidad operativa, la reciente construcción de una edificación y de un pozo de concreto en el que se ubicaba dos (02) tanques nuevos ubicados en la parte posterior del grifo.
- No se pudo observar si los cinco (05) tanques habían sido retirados, debido a que toda el área en donde se encontraban ubicados dichos tanques se encontraba cubierto por tierra.

77. Asimismo, dichas observaciones fueron sustentadas en las siguientes fotografías que obran como Anexo II en el Informe de Supervisión<sup>75</sup>:

Fotografía N° 1



La fotografía muestra el lugar en donde se encontrarían ubicados los 05 tanques de combustible líquido: G90, Kerosene, Diesel 2 y G 84 (De acuerdo a Plano A-1, adjunto al Plan de Abandono); y la ubicación de los 02 nuevos tanques observados durante la supervisión.

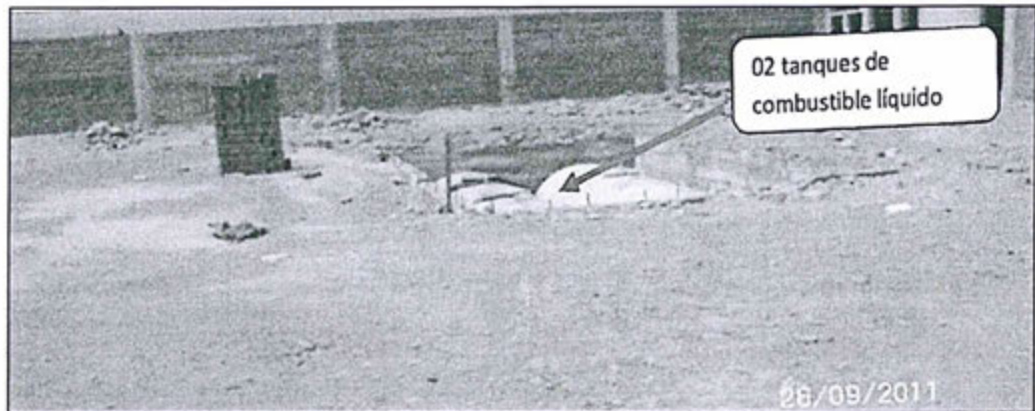
*[Firma manuscrita]*

75

Foja 70.



## Fotografía N° 2



La fotografía muestra una fosa construida de concreto que soporta 2 tanques de combustible líquido recientemente instalados.

78. De otro lado, el 9 de febrero de 2012 la DGAAE, mediante Resolución Directoral N° 031-2012-MEM/AAE<sup>76</sup>, aprobó el Plan de Abandono Parcial de El Grifo presentado por Corporación Okey el 13 de setiembre de 2010.
79. Conforme a lo indicado en los considerandos precedentes, se advierte que antes de la aprobación del Plan de Abandono Parcial de El Grifo, por parte de la DGAAE, presentado por Corporación Okey en setiembre de 2010, ya se habían realizado actividades de abandono en las instalaciones de la referida estación de servicios, tal como fuese advertido por la DGAAE y verificado por la DS en la Supervisión Especial 2011<sup>77</sup>.
80. Sobre este punto, el administrado indicó que "cuando adquirió el terreno" en junio de 2007<sup>78</sup>, El Grifo no estaba en funcionamiento, siendo que el dueño anterior retiró toda la instalación para su venta "dejando el terreno limpio según verificó después personal del OEFA"<sup>79</sup>.

<sup>76</sup> Fojas 32 y 33.

<sup>77</sup> En esa línea, de la revisión del Anexo 2 del Plan de Abandono Parcial presentado por Corporación Okey, referido al Cronograma de Ejecución del Plan de Abandono Parcial del Grifo de Venta de Combustibles – del PAP, se aprecia que los trabajos a ejecutar serían realizados entre la tercera y cuarta semana de setiembre de 2009 (foja 26); es decir, con fecha anterior a la fecha de la presentación del Plan de Abandono Parcial.

<sup>78</sup> Debe precisarse que el 1 de julio de 2007 Santiago Cordova Carhuaricra (y no Corporación Okey S.A.C) fue quien adquirió el predio ubicado en la Carretera Panamericana Sur Km 21.5 (Parte del Lote San Marino Dos del Fundo de Villa), distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima de su anterior propietario (Gife S.A.), tal como se aprecia de la Escritura pública del Contrato de Compra – Venta, Cancelación y Levantamiento de Hipoteca que otorga Gife S.A. a favor de Don Santiago Cordova Carhuaricra del 1 de junio de 2007 (fojas 122 a 124).

<sup>79</sup> Cabe señalar que dicho argumento fue expuesto en sus descargos (foja 117).

81. Cabe señalar, en este contexto, que el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>80</sup> establece que el titular de la actividad de hidrocarburos es responsable por el desarrollo de sus actividades a efectos de que su ejecución no impacte de forma negativa al ambiente. De esta forma, las obligaciones ambientales fiscalizables derivadas de la normatividad ambiental aplicable al sector hidrocarburos, que incluye las relacionadas a la aprobación del Plan de Abandono correspondiente antes de abandonar parte de un área o instalación utilizada para la ejecución de una actividad de hidrocarburos, son de responsabilidad del titular de dicha actividad.
82. Bajo tal consideración, es obligación de Corporación Okey –como titular de la actividad de comercialización de hidrocarburos<sup>81</sup> realizada en El Grifo– la prohibición de no efectuar actividades de abandono de un área o instalación utilizada para la ejecución de su actividad sin antes aprobarse el Plan de Abandono Parcial, por lo que ante su incumplimiento (esto es, realizar tales actividades sin contar con el referido IGA), debe ser hallado responsable.
83. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala considera que ha quedado acreditada la relación de causalidad entre la infracción administrativa tipificada en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y el supuesto relacionado con realizar actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono aprobado previamente por la autoridad competente.
84. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que –a diferencia de lo indicado por el administrado– el Grifo sí se encontraba en funcionamiento, toda vez que de la revisión del Sistema Intranet del Minem, se advierte que el **17 de abril de 2009**, el administrado presentó ante la DGAAE un Plan de Manejo Ambiental con el fin de regularizar y adecuar su actividad de hidrocarburos realizada en El Grifo a las disposiciones ambientales contempladas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>82</sup>, siendo que como resultado de su evaluación en el Informe N° 176-2009-

<sup>80</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

**Artículo 3°.-** Los Titulares a que hace mención el artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, **disposiciones de residuos sólidos** y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono. (Resaltado agregado).

<sup>81</sup> En el presente caso, el 17 de julio de 2007, la Dirección General de Hidrocarburos efectuó la inscripción del Registro de Hidrocarburos N° 0012-GRIF-15-2007 a favor de Corporación Okey, autorizándola a desarrollar la actividad de comercialización de combustibles líquidos en el establecimiento ubicado en la Av. Panamericana Sur Km 21.5, distrito de Villa El Salvador, departamento de Lima.

<sup>82</sup> En efecto, de conformidad con lo dispuesto en su octava disposición complementaria, aquellos titulares de hidrocarburos que se encontraban desarrollando actividades de hidrocarburos y que, a la fecha de la promulgación del referido decreto supremo, no contasen con un IGA aprobado, debían regularizar tal omisión dentro de los nueve (9) meses siguientes a la publicación de dicho instrumento, siendo que aquellos que ya



MEM-AAE/MB, la DGGAE lo aprobó mediante Resolución Directoral N° 276-2009-MEM/AAE del 5 de agosto de 2009.

85. Aunado a ello, debe mencionarse que con anterioridad a la presentación del Plan Abandono Parcial, **el 28 de abril de 2010**, Corporación Okey presentó ante la DGAAE una Declaración de Impacto Ambiental para su aprobación, con el propósito de instalar una Estación de Servicios de Venta de Combustibles Líquidos para el mencionado predio; no obstante ello, en fecha posterior (23 de noviembre de 2011) el administrado presentó el desistimiento al referido procedimiento de aprobación, puesto que incurrió en un error en el procedimiento. En palabras de la DGAAE<sup>83</sup>:

*"(...) el titular se desiste del procedimiento de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental para la Instalación de una Estación de Servicios de Venta de Combustibles Líquidos por error en el procedimiento de presentación de documentos, en vista que el titular presentó la presente DIA para instalación de una Estación de Servicios de Venta de Combustibles Líquidos como si fuera un proyecto nuevo en un área nueva, sin indicar que en el área propuesto a instalar se encontraba en operación un grifo de combustibles líquidos el cual se encontraba en proceso de abandono de instalaciones para lo cual el titular presentó un Plan de Abandono Parcial con expediente N° 2027514, por lo tanto fue error del titular iniciar el procedimiento de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental para la Instalación de una Estación de*

---

contaban con una Constancia de Registro emitida por la DGH solo debían indicar el número de registro al momento de presentar el referido PMA:

*Octava.- Los Titulares que se encuentren desarrollando actividades de hidrocarburos y que a la fecha de entrada en vigencia del presente Reglamento no cuenten con algún Instrumento de Gestión Ambiental aprobado, llámese EIA o PAMA, para regularizar tal omisión, dentro de los nueve (09) meses siguientes de publicado el presente dispositivo legal, deberán presentar un PMA, acompañado de un informe de fiscalización realizado por el OSINERGMIN.*

*Para el caso de los Titulares de los Establecimientos de Venta al Público de Combustibles y los Establecimientos de Venta al Público de GLP para Uso Automotor (gasocentros), que posean Constancia de Registro emitida por la DGH, bastará con señalar su número de registro al momento de presentar el respectivo PMA.*

*La presentación del PMA se efectuará ante la DGAAE, y en los casos de grifos, estaciones de servicios, gasocentros y plantas envasadoras de GLP, la presentación se hará ante la DREM respectiva, para su correspondiente evaluación. Dicho PMA se presentará, según el caso, en dos ejemplares impresos y digitalizados.*

*Con una frecuencia mensual, la DGAAE y la DREM respectiva, informarán al OSINERGMIN, la relación de los PMA ingresados extemporáneamente, a fin de que se les imponga una sanción pecuniaria por dicho incumplimiento. No obstante, su presentación extemporánea, no impedirá la evaluación de dichos PMA.*

*El OSINERGMIN regulará normativamente lo relativo a la imposición de la sanción pecuniaria por el incumplimiento de dicha presentación extemporánea.*

*De no cumplir con tal presentación, y de haber sido requerido hasta en dos oportunidades por el OSINERGMIN, éste, independientemente a las sanciones a que haya lugar, emitirá un informe de fiscalización, el mismo que se remitirá en copia a la DGAAE. Dicho Titular tendrá un plazo de sesenta (60) días calendario, contados desde el día siguiente de realizada la fiscalización, para presentar un Plan de Cese de Actividades a la DGAAE*

<sup>83</sup> Dicho análisis fue extraído del Informe N° 004-2012-ME/AAE/HCG (página 2), el mismo que sustentó la Resolución Directoral N° 008-2012-MEM/AAE del 6 de enero de 2012, que declaró el desistimiento del procedimiento administrativo de evaluación de la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) para la Instalación de una Estación de Servicios de Venta de Combustibles Líquidos.



*Servicios de Venta de Combustibles Líquidos sin antes haber aprobado el Plan de Abandono respectivo". (Énfasis agregado)*

86. Cabe precisar, por otro lado, que tal hecho (que El Grifo se encontraba en operación) no ha sido desconocido por el administrado, pues tal fuese señalado en su recurso de apelación "...**las maquinarias y otros han sido destruidos por los invasores, este hecho no es de nuestra responsabilidad y es única y exclusiva responsabilidad del 20° Juzgado Laboral de Lima que no nos notificó el trámite de la demanda**".
87. Dicha demanda, según indicó, tuvo como resultado el despojo del terreno y de la estación de servicios por parte de Carolina Valladares Ñaupari, siendo que el 20° Juzgado Laboral de Lima no le notificó la referida demanda, ello a pesar de ser propietaria del terreno con derecho inscrito en los Registros Públicos de Lima.
88. En lo concerniente a este hecho alegado por el administrado, debe mencionarse que la ruptura del nexo causal –argumento que subyace a lo alegado por Corporación Okey– se da por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero<sup>84</sup>.
89. Sobre este último supuesto de eximencia de responsabilidad, es oportuno precisar que de acuerdo con lo señalado por Guzmán, la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero "es en realidad una situación que impide la responsabilidad administrativa, en líneas generales, dado que otra persona generó la infracción. Lo que ocurre es que la imputación de responsabilidad al administrado implica considerar a este último como agente..."<sup>85</sup>.

84

LEY N° 29325.

Artículo 18°.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

Dicha disposición se encuentra a su vez recogida en el artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. "Manual del Procedimiento Administrativo General". Lima: Pacífico Editores, 2013, p. 677.



85



90. Tomando ello en consideración, tratándose del supuesto de hecho determinante de tercero, se advierte que para considerar un evento como eximente de responsabilidad, debe identificarse que el hecho en cuestión (realizar actividades de abandono en la Estación de Servicios) no haya sido causado por el sujeto imputado.
91. En tal sentido, corresponderá analizar los documentos presentados por el administrado que sustentan su argumento (*“las maquinarias y otros han sido destruidos por los invasores, este hecho no es de nuestra responsabilidad y es única y exclusiva responsabilidad del 20° Juzgado Laboral de Lima que no nos notificó el trámite de la demanda”*) y, posteriormente, si este constituye un evento que exima de responsabilidad administrativa a Corporación Okey.
92. Al respecto, para acreditar tal supuesto, el administrado presentó los siguientes documentos:
- a. Escritura pública del Contrato de Compra – Venta, Cancelación y Levantamiento de Hipoteca que otorga Gife S.A. a favor de Santiago Córdova Carhuaricra del 1 de junio de 2007<sup>86</sup>.
  - b. Asiento C00002 de la Partida Registral N° 42020354 que registra el Contrato de Compra – Venta, Cancelación y Levantamiento de Hipoteca que otorga Gife S.A. a favor de Santiago Cordova Carhuaricra del 1 de junio de 2007<sup>87</sup>.
  - c. Oficio N° 00791-2002-0-1801-JR-LA-20-KPPV del 31 de enero de 2014<sup>88</sup>.
  - d. Resolución N° 111 emitida el 30 de junio de 2014 por el 20° Juzgado Especializado de Trabajo Transitorio de la Corte Superior de Justicia de Lima<sup>89</sup>.
  - e. Escrito de demanda de acción de amparo interpuesta el 10 de diciembre de 2013 ante el 10° Juzgado Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima por Santiago Córdova Carhuaricra contra la Tercera Sala Laboral de la Corte Superior de Justicia de Lima<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Fojas 122 a 124.

<sup>87</sup> Foja 127.

<sup>88</sup> Foja 95.

<sup>89</sup> Fojas 96 a 100.

<sup>90</sup> Fojas 184 a 196.



- f. Escrito de demanda de Nulidad de cosa juzgada fraudulenta interpuesta el 8 de enero de 2015 ante el 34° Juzgado Especializado en lo Civil de Lima de la Corte Superior de Justicia de Lima por Santiago Córdova Carhuaricra contra Lucy Barrientos Sullá, Carolina Valladares Ñaupari, Gife S.A., y Karla Paola Paredes Vera<sup>91</sup> y Resolución N° 2 emitida el 4 de junio de 2015 por el 34° Juzgado Especializado en lo Civil de Lima de la Corte Superior de Justicia de Lima<sup>92</sup>.
93. Con relación a los documentos a) y b) reseñados en el considerando anterior, se advierte que el 1 de julio de 2007 Santiago Córdova Carhuaricra (y no Corporación Okey) adquirió el predio ubicado en la Carretera Panamericana Sur Km 21.5 (Parte del Lote San Marino Dos del Fundo de Villa), distrito de Villa El Salvador, provincia y departamento de Lima de la empresa Gife S.A., el mismo que fue inscrito en el Registro Público de Lima el 21 de junio del mismo año.
94. Por su parte, los documentos descritos en los literales c) y d) pertenecen a los actuados en el Expediente N° 00791-2002-0-1801-JR-LA-20. En relación al primero, el 20° Juzgado Especializado de Trabajo de la Corte Superior de Justicia de Lima solicitó al Registrador del registro de propiedad inmueble de la Oficina Registral de Lima cumplir con la inscripción de la transferencia del mencionado inmueble a favor de Carolina Valladares Ñaupari. Por su parte, en el segundo se declara improcedente la observación hecha por Santiago Córdova Carhuaricra del Informe Pericial N° 1109-2006-PJ-ETG (informe que determina intereses legales).
95. En efecto, de la revisión del reporte del referido expediente<sup>93</sup>, se aprecia que Lucy Barrientos Sullá interpuso una demanda el 28 de agosto de 2002 contra Gife S.A.<sup>94</sup> por ofrecimiento de pago de beneficios económicos. Asimismo el 23 de julio de 2012 a través de la Resolución N° 90, el 20° Juzgado Especializado de Trabajo de la Corte Superior de Justicia de Lima adjudicó el bien donde se encuentra instalado El Grifo a favor de Carolina Valladares Ñaupari, siendo que mediante la Resolución N° 91 del 8 de agosto de 2012, el referido juzgado incorporó a Santiago Córdova Carhuaricra en calidad de tercero.
96. Finalmente, de los documentos consignados en los literales e) y f) se advierte que Santiago Córdova Carhuaricra interpuso una demanda de amparo en el año 2013 por presunto desconocimiento de la demanda de ofrecimiento de pago de beneficios económicos contra la empresa Gife S.A. Asimismo, el 8 de enero de 2015 formuló una demanda de Nulidad de cosa juzgada fraudulenta.



<sup>91</sup> Fojas 164 a 181.

<sup>92</sup> Fojas 182 a 183.

<sup>93</sup> Dicha información ha sido extraída del reporte de expediente del Poder Judicial del Perú el 4 de febrero de 2016. Ver: <http://cej.pj.gob.pe/cej/forms/detalleform.html?numUnico=2002065301801134&numIncidente=0&cn=18&cuj=>

<sup>94</sup> Cabe advertir que Wilfreda Aracelly Cordova Inche y Carolina Valladares Ñaupari estuvieron como terceros dentro del proceso.





97. En suma, respecto de los documentos presentados por el administrado, esta Sala considera que los mismos no acreditan que terceras personas hayan sido quienes retiraron los equipos o instalaciones de El Grifo<sup>95</sup> y como tal, que dicha situación constituya una causal eximente de responsabilidad administrativa, toda vez que si bien las referidas demandas están relacionadas al predio donde funcionó El Grifo, ello no constituye una situación que amerite que la empresa, como titular de la actividad de hidrocarburos, incumpla sus obligaciones –entre ellas, contar con un Plan de Abandono aprobado antes de realizar actividades de abandono– más aun cuando El Grifo estuvo en funcionamiento conforme a los considerandos precedentes.
98. En consecuencia, tomando en consideración lo antes expuesto, corresponde desestimar lo alegado por la administrada.
99. Finalmente, con relación a la imposición de una medida correctiva, de los actuados en el expediente administrativo se aprecia que el 9 de febrero de 2012 mediante Resolución Directoral N° 031-2012-MEM/AEE, la DGAAE aprobó el Plan de Abandono Parcial de El Grifo, motivo por el cual queda acreditada la subsanación de la conducta infractora, no correspondiendo por tanto el dictado de una medida correctiva.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de agosto de 2015, que varió la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 22 de setiembre de 2014, así como de la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI del 26 de octubre de 2015 que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Okey S.A.C., por incurrir en la infracción prevista en el numeral 2.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

**SEGUNDO.-** Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Okey S.A.C por incurrir en la infracción prevista en el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

<sup>95</sup> Conviene mencionar que, de conformidad con el numeral 162.2 del artículo 162° de la Ley N° 27444, los administrados deben aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones con el fin de sustentar su posición.

**TERCERO.**- Declarar que no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva en el presente procedimiento, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**CUARTO.**- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos y, de corresponder, su consideración para determinar la reincidencia conforme a la Única Disposición Complementaria Transitoria de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

**QUINTO.**- Notificar la presente resolución a Corporación Okey S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER**  
Presidente  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



### VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Con el debido respeto por los señores vocales de la Sala, se considera oportuno señalar que se está en desacuerdo con el voto en mayoría que resuelve lo siguiente:

- i. Declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SD del 11 de agosto de 2015, la cual varió la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 22 de setiembre de 2014.
- ii. Declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI del 26 de octubre de 2015 que declaró la responsabilidad administrativa de Corporación Okey S.A.C. por incurrir en la infracción prevista en el numeral 2.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
- iii. Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Corporación Okey S.A.C por incurrir en la infracción prevista en el numeral 3.4.5. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

El presente voto en discordia se sustenta en los argumentos de hecho y de derecho que a continuación se exponen.

1. Sobre la base del Informe de Supervisión que dio origen a la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI del 22 de setiembre de 2014<sup>96</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Corporación Okey S.A.C.
2. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 11 de agosto de 2015, la SDI varió la imputación de cargos efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, en relación a la norma sustantiva y a la norma tipificadora.
3. Mediante la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI del 26 de octubre de 2015, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Corporación Okey S.A.C., por incurrir en la infracción prevista en el numeral 2.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD<sup>97</sup>, al haberse determinado que el referido administrado realizó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente.

<sup>96</sup> Fojas 75 a 78. Cabe señalar que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Corporación Okey S.A.C. el 6 de octubre de 2014 (foja 82).

<sup>97</sup> Tal como se recoge en el Cuadro N° 3 del voto en mayoría.

Hechos cronológicos en el presente caso

4. Sobre la base del Informe de Supervisión que dio origen a la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI inició el procedimiento administrativo sancionador contra Corporación Okey S.A.C. En el artículo 1° de la citada Resolución Subdirectoral, se documentó la presunta conducta infractora que a la letra dice:

*"Corporación Okey habría efectuado actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente."  
(Subrayado agregado)*

5. En tal sentido, la SDI invocó el Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>98</sup> para tipificar el hecho infractor y, al mismo tiempo, invocó el numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD referido a realizar actividades sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental<sup>99</sup>, motivo por el cual consideró a la presunta conducta infractora como una a la cual se le deben aplicar las reglas del procedimiento administrativo regular, conforme lo desarrolla el considerando 7 Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI que a la letra dice:

*"En el presente caso, considerando que la presunta infracción detectada es haber realizado actividades sin contar con un Plan de Abandono aprobado, supuesto descrito en el literal b) del párrafo anterior, no corresponde aplicar las reglas para la tramitación del procedimiento administrativo excepcional." (Subrayado agregado)*

<sup>98</sup> DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

**Artículo 89°.-** El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

a. Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de Abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.

b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.

c. Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el Plan de Abandono.

d. La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de Abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de Abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste.

Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.

**Artículo 90°.-** El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

<sup>99</sup> Tal como se señala en la foja 77. Pie de página número 12.



6. Con el propósito que la administrada ejerza su derecho de defensa, la referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Corporación Okey S.A.C. el 6 de octubre de 2014<sup>100</sup>.
7. El 11 de agosto del 2015 -en uso de sus facultades-<sup>101</sup> la SDI de la DFSAI emite una segunda Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI en la cual varía los cargos imputados a la administrada en el presente procedimiento administrativo sancionador, conforme se documenta en el Cuadro N° 01.

Cuadro N° 01. Comparativo entre las Resoluciones Subdirectorales N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI y la N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI

	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
<b>PRIMERA</b> Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA- DFSAI/SDI	Corporación Okey efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente.	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM	Numeral 3.4.5. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
<b>SEGUNDA</b> Resolución Subdirectoral N° 489-2015- OEFA/DFSAI/SDI	Corporación Okey efectuó actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente.	Artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Numeral 2.1. Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

8. La variación de la imputación de cargos realizada por parte la SDI de la DFSAI, se basa en un entendimiento sistémico de las normas, explicado en los considerandos 17 al 23 de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI, tal como se puede apreciar en el cuadro N° 02.
9. En el marco de las definiciones del Cuadro N° 02, se advierte que la SDI, manteniendo la conducta infractora varía la norma sustantiva y la norma tipificadora tal como se aprecia Cuadro N° 01, la cual se encuentra debidamente explicado en los considerandos 27 al 40 de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI.

100

Foja 82.

101

Las facultades a las que se hace alusión, están debidamente fundamentadas en el considerando 13 de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI

Cuadro N° 02: Entendimiento sistémico de la definición de Instrumento de Gestión Ambiental.-

<p><b>PRIMERA</b> Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA-DFSAI/SDI Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Artículo 4.- Definiciones</p>	<p><b>Instrumento de Gestión Ambiental.-</b> <i>Los programas y compromisos asumidos por los Titulares a través de planes como: Plan Ambiental Complementario, Plan de Abandono, Plan de Abandono Parcial, Plan de Cese, Plan de Cese Temporal, Plan de Contingencia y Plan de Manejo Ambiental.</i></p>
<p><b>SEGUNDA</b> Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM. Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del impacto ambiental. Artículo 13.</p>	<p><b>Instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA.</b> Los instrumentos de gestión ambiental no comprendidos en el SEIA son considerados instrumentos complementarios al mismo. Las obligaciones que se establezcan en dichos instrumentos deben ser determinadas de forma concordante con los objetivos, principios y criterios que se señalan en la Ley y el presente Reglamento, bajo un enfoque de integralidad y complementariedad de tal forma que se adopten medidas eficaces para proteger y mejorar la salud de las personas, la calidad ambiental, conservar la diversidad biológica y propiciar el desarrollo sostenible, en sus múltiples dimensiones.</p>

10. Para sustentar y motivar la variación de la norma sustantiva y la norma tipificadora, la SDI de la DFSAI, utiliza como fundamento el principio de retroactividad benigna en virtud que, existirían dos normas tipificadoras que regularían la conducta imputada que son:
- i. La que se encontraba vigente al momento que ocurrieron los hechos. Es decir, la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD en su numeral 3.4.5.
  - ii. La Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD en su numeral 2.1.
11. Finalmente, la SDI de la DFSAI varía la imputación invocando la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD en su numeral 2.1.
12. En referencia a la medida correctiva, la SDI no consideró proponerla, sin embargo -de acuerdo al considerando 50 de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SDI- precisa que la Autoridad Decisora ordenará si corresponde, la medida correctiva.
13. En tal sentido y, con el propósito que la administrada ejerza su derecho a defensa, la referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Corporación Okey S.A.C. el 17 de agosto de 2015<sup>102</sup>.
14. Posteriormente, la DFSAI tomando en consideración la imputación de cargos de la SDI, tipifica la conducta infractora en aplicación del artículo 90° en concordancia con el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el numeral 5.2 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD y declara la responsabilidad administrativa de la administrada sin ordenar medida correctiva alguna.

<sup>102</sup> Foja 115.



Entendimiento sistémico de la situación del administrado y discrepancias con el voto en mayoría.

15. En el marco de los propios fundamentos del voto en mayoría, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SD que varió la imputación de cargos efectuados por la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA/DFSAI/SDI, validando así esta última. Resulta importante tener en cuenta que, la imputación de la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA/DFSAI/SDI que ha sido validada por el voto en mayoría, está referida a que el administrado no contaba con IGA y por lo tanto se encontraba en un procedimiento administrativo sancionador ordinario.
16. Declarada como validada la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA/DFSAI/SDI por el voto en mayoría a través de sus fundamentos descritos en los considerandos 50 al 53, -la conducta infractora-, vale decir *efectuar actividades de abandono sin contar con el Plan de Abandono previamente aprobado por la autoridad competente*, debe entenderse -de acuerdo al voto en mayoría- como un incumplimiento al instrumento de gestión ambiental que fuera aprobado por autoridad competente al inicio de su actividad económica, y por consiguiente, tramitan el procedimiento administrativo como un de carácter excepcional, motivo por el cual, determinan la responsabilidad administrativa que para el presente caso, no cuenta con medida correctiva.
17. Finalmente y mediante el voto en mayoría, declaran nula la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI, nula la Resolución Subdirectoral N° 489-2015-OEFA/DFSAI/SD y, variando la norma sustantiva que permite entender de manera diferente la conducta infractora de la Resolución Subdirectoral N° 1644-2014-OEFA/DFSAI/SDI, resuelven declarando la responsabilidad administrativa, en aplicación de la facultad atribuida en el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444.

Conclusiones del voto

18. En consecuencia, de lo expuesto en los considerandos precedentes y de la documentación obrante en el expediente, esta vocalía considera que la resolución de primera instancia no ha sido motivada debidamente en tanto ha recogido la variación de la imputación de cargos efectuada por la Autoridad Instructora, sin efectuar un análisis exhaustivo respecto a la fundamentación en base a la retroactividad benigna, por lo que en aplicación del numeral 10.2 del artículo 10° de la Ley N° 27444 debe declararse su nulidad.
19. Cabe agregar que, esta vocalía considera que al aplicar el numeral 217.2 del artículo 217° de la Ley N° 27444 -para resolver la controversia-, se debió notificar a la administrada dado que, al modificar la norma sustantiva y como consecuencia de

ello la propia conducta infractora, se le debió otorgar un plazo razonable para que efectúe sus descargos y pueda contradecir los nuevos argumentos relativos a la imputación de cargos.

Por las consideraciones expuestas, el presente voto en discordia es por declarar **NULA** la Resolución Directoral N° 955-2015-OEFA/DFSAI, debiendo retrotraerse el procedimiento hasta donde el vicio se produjo a fin que la Autoridad Decisora cumpla con sus atribuciones.



.....  
**EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Energía  
Tribunal de Fiscalización Ambiental