



EXPEDIENTE : 039-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
 ADMINISTRADO : GRIFO LOS ÁNGELES S.R.L.  
 UNIDAD AMBIENTAL : GRIFO LOS ÁNGELES  
 UBICACIÓN : DISTRITO DE JULIACA  
 PROVINCIA DE SAN ROMÁN  
 DEPARTAMENTO DE PUNO  
 SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
 MATERIA : RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

Lima, 31 de mayo del 2016

**SUMILLA:** Se declara infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la empresa Grifo Los Ángeles S.R.L. contra la Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI por realizar actividades de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, conducta tipificada como infracción administrativa en el artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

## I. ANTECEDENTES

1. Mediante Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI<sup>1</sup> del 30 de noviembre de 2015<sup>2</sup>, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, DFSAI) declaró la responsabilidad administrativa a la empresa Grifo Los Ángeles S.R.L. (en adelante, Los Ángeles), por no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, conforme al siguiente detalle:

N°	Conducta infractora	Norma que tipifica la infracción administrativa
1	Grifo Los Ángeles S.R.L. realizó actividades de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM

2. El 04 de enero de 2016, Los Ángeles interpuso recurso de reconsideración<sup>3</sup> contra la Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI, señalando lo siguiente:
- (i) A la fecha de la visita de supervisión, 29 de agosto del 2012, se contaba con la Constancia de Registro N° 0007-GRIF-21-2001 emitida por la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas, el cual es el único requisito para llevar a cabo la actividad de comercialización de hidrocarburos.
- (ii) Por tanto, la actividad de comercialización de hidrocarburos se realizaba lícitamente, cumpliendo los requisitos de Ley, los mismos que fueron completados con la presentación del Plan de Manejo Ambiental (en adelante, PMA) y su posterior aprobación a través de la Resolución Directoral N° 322-2013-GRP-DREM-PUNO/D.

<sup>1</sup> Folios del 68 al 73 del Expediente.

<sup>2</sup> Notificada el 15 de diciembre de 2015.

<sup>3</sup> Folios del 76 al 83 del Expediente.



- (iii) La aprobación del referido PMA se realizó en mérito a la Constancia de Registro referida anteriormente, y de conformidad con lo establecido en el Artículo 34° del Decreto Supremo N° 065-2006-EM por lo que al encontrarse en proceso de cumplimiento de la normativa ambiental no correspondía la declaración de responsabilidad administrativa.
- (iv) La responsabilidad administrativa se habría configurado si luego de observada la falta del instrumento de gestión ambiental, y otorgado el plazo respectivo para la subsanación, no se hubiese cumplido con lo requerido, el cual no es el caso.
- (v) Presenta en calidad de prueba nueva, la Constancia de Registro N° 0007-GRIF-21-2001, con la cual se prueba la legalidad de la actividad de comercialización de hidrocarburos a la fecha de la visita de supervisión.
- (vi) Se debe tener presente el principio de verdad material<sup>4</sup>, el mismo que establece la necesidad de la verificación plena de los hechos a efectos de la toma de decisiones. En ese sentido, resulta pertinente considerar que a la fecha de la visita de supervisión, se contaba con autorización para comercializar combustibles.

## II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

3. Las cuestiones en discusión en el presente procedimiento recursivo son las siguientes:

- (i) Primera cuestión en discusión: Si el recurso de reconsideración interpuesto cumple con los requisitos establecidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- (ii) Segunda cuestión en discusión: Si corresponde declarar fundado o infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Los Ángeles.

## III. CUESTIÓN PREVIA

III.1. **Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230, Ley para la promoción de la inversión, la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y la Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**

4. El 12 de julio de 2014 se publicó en el Diario Oficial El Peruano 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 adelante, Ley N° 30230), mediante la cual se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones



<sup>4</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento administrativo Sancionador

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

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



orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

5. El Artículo 19° de la Ley N° 30230 establece que durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, en los cuales, si declara la existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador; salvo las siguientes excepciones<sup>5</sup>:
- 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.



Con relación a los procedimientos recursivos en trámite, el Artículo 3° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias)<sup>6</sup>, establece lo siguiente:

- En caso se confirme el monto de la sanción impuesta en primera instancia, esta se reducirá en un 50% (cincuenta por ciento);

<sup>5</sup> Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

**"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."*

<sup>6</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

**"Artículo 3°.- Procedimientos recursivos en trámite"**

*Tratándose de los procedimientos recursivos (reconsideración o apelación) en trámite, corresponde aplicar lo siguiente:*

*3.1 En caso se confirme el monto de la sanción impuesta en primera instancia, esta se reducirá en un 50% (cincuenta por ciento).*





- (ii) En caso se considere que debe imponerse un monto menor a la sanción impuesta en primera instancia, la reducción del 50% (cincuenta por ciento) se aplicará sobre el monto de la multa ya reducida;
  - (iii) Lo dispuesto en los numerales precedentes no se aplica a los supuestos previstos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230.
7. Cabe precisar que el Artículo 4° de las Normas Reglamentarias<sup>7</sup> señala que la reducción del 50% (cincuenta por ciento) de las sanciones a imponerse no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD.
8. En tal sentido, en el presente procedimiento recursivo corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230 y en las Normas Reglamentarias<sup>8</sup>.

#### IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

##### IV.1. Primera cuestión en discusión: Si el recurso de reconsideración interpuesto cumple con los requisitos establecidos en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.



Mediante 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 adelante, Ley N° 30230), publicada el 12 de julio del 2014, se ha dispuesto que durante un plazo de tres (3) años, contado a partir de su publicación, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

10. El Artículo 19° de la Ley N° 30230<sup>9</sup> estableció que durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales, esto es, si se verifica la

<sup>7</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

**"Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada"**

*La reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.*

<sup>8</sup> Lo indicado se encuentra conforme a lo establecido en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 047-2015-OEFA/PCD.

<sup>9</sup> Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

**"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 periodo, 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 periodo 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,*





existencia de una infracción, únicamente dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, salvo las excepciones establecidas por la referida norma, respecto a aquellas que generen un daño real y muy grave a la vida y a la salud de las personas, actividades que se realicen sin contar con instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.

11. En consecuencia, en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, TUO del RPAS) se dispuso que, durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la tramitación del procedimiento administrativo sancionador se aplicarán las siguientes reglas:

- (i) Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- (ii) Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, en la resolución final, se dictará la medida correctiva respectiva y se suspenderá el procedimiento sancionador. De verificarse el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución declarando concluido el procedimiento sancionador. De lo contrario, lo reanudará quedando habilitada para imponer sanción administrativa<sup>10</sup>.
- (iii) En caso se acredite la existencia de infracción administrativa pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa.

12. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° de las Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 aprobadas

*considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:*

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

<sup>10</sup> Dicha sanción administrativa será equivalente al 50% (cincuenta por ciento) de la multa que corresponda, en caso esta haya sido calculada en base a la "Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya.



por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, Normas Reglamentarias), lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 no afecta la potestad del OEFA de imponer multas coercitivas frente al incumplimiento de medidas cautelares y medidas correctivas, de conformidad con lo establecido en el Artículo 199° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG), en los Artículos 21° y 22° de la Ley del SINEFA y en los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.

13. En caso la conducta presuntamente infractora sea distinta a los supuestos indicados en los Literales a), b) o c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N°30230, en concordancia con el Artículo 2° de las Normas Reglamentarias, corresponderá que la Autoridad Decisora emitir:
  - (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
  - (ii) En caso de incumplir la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
14. Cabe resaltar que en aplicación de lo dispuesto en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el procedimiento administrativo sancionador, el cual solo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.
15. En tal sentido, en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde aplicar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30230, en las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD y en el TUO del RPAS.



#### IV.2. Segunda cuestión en discusión: Si corresponde declarar fundado o infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Los Ángeles

##### a) Naturaleza del Estudio de Impacto Ambiental

16. El Artículo I de la Ley General del Ambiente recoge el deber de todas las personas, sean naturales o jurídicas, de contribuir a una efectiva gestión ambiental, es decir, de cumplir con todas las políticas, principios y regulaciones sectoriales ambientales con el fin de lograr un ordenamiento efectivo<sup>11</sup>. Ello como presupuesto para aspirar a un desarrollo sostenible del país, a la garantía de protección del ambiente, a la salud de las personas en forma individual y colectiva, a la conservación de la diversidad biológica y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
17. Por ello, los particulares deberán adoptar medidas para evitar, prevenir o reparar los daños ambientales que puedan generar sus actividades productivas a través de sus instrumentos de gestión ambiental, los cuales una vez aprobados por la



<sup>11</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente  
"Artículo I.- Del derecho y deber fundamental

Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país".



autoridad pertinente, constituyen la certificación ambiental y son fuente de obligaciones para la empresa.

18. En este sentido, los instrumentos de gestión ambiental tienen como objetivo alcanzar la finalidad trazada en la Política Nacional del Ambiente, referida a mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo, así como el desarrollo sostenible del país, **mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible** de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona<sup>12</sup>.
19. A partir de la Política Nacional del Ambiente, adoptada en función al mandato establecido en el Artículo 67° de nuestra Constitución<sup>13</sup>, surgen además un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Tal es así que el Tribunal Constitucional señala que la Política Ambiental guarda una relación intrínseca con lo dispuesto en el Inciso 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, que reconoce el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida<sup>14</sup>, constituyendo una clara opción por la garantía de este derecho, así como una opción decidida por el desarrollo sostenible<sup>15</sup>.
20. Por lo tanto, los instrumentos de gestión ambiental no solamente se configuran como un mecanismo orientado a aplicar o concretar el objetivo de la Política Ambiental, sino **también a hacer efectivo el derecho constitucional a un ambiente equilibrado y adecuado**, mediante la fijación de un conjunto de obligaciones, incentivos y responsabilidades destinados a aquellos actores que por sus actividades pudieran generar impactos al ambiente<sup>16</sup>.



<sup>12</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente  
"Artículo 9°.- Del objetivo

La Política Nacional del Ambiente tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona."

<sup>13</sup> Constitución Política del Perú de 1993

"Artículo 67°.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales."

<sup>14</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional N° 0048-2004-PI/TC

"Argumento 31: El artículo 67° de la Constitución establece la obligación perentoria del Estado de instituir la política nacional del ambiente. Ello implica un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar o promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo.

Esta política nacional -entendida como el conjunto de directivas para la acción orgánica del Estado a favor de la defensa y conservación del ambiente- debe permitir el desarrollo integral de todas las generaciones de peruanos que tienen el derecho de gozar de un ambiente adecuado para el bienestar de su existencia. Esta responsabilidad estatal guarda relación con lo dispuesto en el artículo 2°, inciso 22) de la Constitución, que reconoce el derecho fundamental de toda persona "a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida.

Dicha política debe promover el uso sostenible de los recursos naturales; ergo, debe auspiciar el goce de sus beneficios resguardando el equilibrio dinámico entre el desarrollo socioeconómico de la Nación y la protección y conservación de un disfrute permanente."

<sup>15</sup> ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. *Manual de Derecho Ambiental*. Lima: Iustitia, 2001, p. 412.

<sup>16</sup> LANEGRA QUISPE, Iván K. Ob. Cit. "Haciendo funcionar al Derecho Ambiental: ...", p. 140.





21. Asimismo, la Ley General del Ambiente establece que los titulares de todas las actividades económicas se encuentran sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional<sup>17</sup>. En este contexto, los particulares deberán adoptar las medidas para evitar, prevenir o reparar los daños ambientales que puedan producir sus actividades a través de sus instrumentos de gestión ambiental, los cuales, una vez aprobados por la autoridad pertinente constituyen la certificación ambiental<sup>18</sup> y son fuente de obligaciones para todo aquel que desarrolle dichos proyectos de inversión.
22. De acuerdo a ello, el no contar con el mencionado instrumento de gestión ambiental, expone al ambiente y a sus componentes a posibles daños irreparables. Por lo que, **no solo se estaría vulnerando el marco jurídico ambiental, sino además se estaría impidiendo alcanzar fines superiores como son el desarrollo sostenible y el ejercicio del derecho constitucional a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.**
23. Dentro de los instrumentos de gestión ambiental se encuentra el Estudio de Impacto Ambiental – EIA, el cual de acuerdo al Artículo 25° del Ley General del Ambiente **contiene la descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos e indirectos que se pueden predecir la actividad tendrá sobre el ambiente**, dentro de un periodo corto o a largo plazo. En dicho instrumento se incluyen las medidas necesarias para evitar o reducir los posibles daños detectados a un nivel tolerable<sup>19</sup>.
24. Ello es concordante con el **principio preventivo** del Derecho Ambiental el cual estipula que la gestión ambiental tiene como objetivo prioritario el prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental<sup>20</sup>, entendida esta última como pérdida progresiva de la aptitud de los recursos para producir bienes y servicios a la humanidad o del ambiente<sup>21</sup>.



- <sup>17</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente  
**"Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**  
*"24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental."*
- <sup>18</sup> Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental  
**"Artículo 12°.- Resolución de certificación ambiental o expedición del Informe Ambiental**  
(...)  
*12.2 La Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental constituirá la certificación ambiental, quedando así autorizada la ejecución de la acción o proyecto propuesto.*  
(...)"
- <sup>19</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente  
**"Artículo 25°.- De los Estudios de Impacto Ambiental**  
*Los Estudios de Impacto Ambiental - EIA son instrumentos de gestión que contienen una descripción de la actividad propuesta y de los efectos directos o indirectos previsibles de dicha actividad en el medio ambiente físico y social, a corto y largo plazo, así como la evaluación técnica de los mismos. Deben indicar las medidas necesarias para evitar o reducir el daño a niveles tolerables e incluirá un breve resumen del estudio para efectos de su publicidad. La ley de la materia señala los demás requisitos que deban contener los EIA."*
- <sup>20</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente  
**"Artículo VI.- Del principio de prevención**  
*La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no es posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación o eventual compensación, que correspondan"*.
- <sup>21</sup> ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. óp. cit. p. 40.  
En el mismo sentido, Ortega Álvarez señala que el principio preventivo es: *"fundamental en la actuación ambiental, debido al alto potencial de irreparabilidad de los daños ambientales, y se cifra, como es fácil de*





25. Sobre ello, cabe precisar que **el estudio de impacto ambiental tiene una finalidad preventiva**. En efecto, en ellos se señala la actividad a desarrollarse en el ambiente, la identificación de los efectos directos o indirectos previsibles e dicha actividad y las medidas necesarias para evitar o reducirlo a un nivel tolerable. En cambio, el principio precautorio se refiere a aquellas situaciones en las que no existe certeza absoluta respecto al peligro de un daño grave, en las cuales no se podrá postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente<sup>22</sup>.

**b) La obligación de contar con certificación ambiental para los proyectos de comercialización de hidrocarburos**

26. Los Ángeles alegó en su recurso de reconsideración que la Constancia de Registro N° 0007-GRIF-21-2001 era el único requisito para realizar la actividad de comercialización de hidrocarburos, por tanto, realizaba lícitamente la actividad al momento de la visita de supervisión.
27. Al respecto, el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos Derivados de los Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 053-93-EM, dispuso que **aquellas personas naturales o jurídicas que se inscriban en el Registro llevado por la Dirección General de Hidrocarburos del MINEM, deberán cumplir con lo dispuesto en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos** aprobado por Decreto Supremo N° 046-93-EM<sup>23</sup>.
28. En relación a lo señalado, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 046-93-EM (en adelante, D.S. N° 046-93-EM) señaló en su Artículo 10° que previo al inicio de



colegir, en la potestad del sometimiento de las actividades con riesgo ambiental a los preceptivos controles, tanto previos, como de funcionamiento". (ORTEGA ALVAREZ, Luis y Consuelo Alonso GARCÍA. *Tratado de Derecho Ambiental*. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2013, p. 50).

En efecto, el objetivo esencial de la legislación ambiental es evitar que el daño ocurra. Andaluz señala que el fin fundamental de la normativa ambiental es impedir a toda costa que el daño se produzca para lo cual debe eliminar o mitigar los efectos potencialmente nocivos para el ambiente. (ANDALUZ WESTREICHER, Carlos. óp. cit. p.571).

<sup>22</sup> Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente  
"Artículo VII.- *Del principio precautorio.*- Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente".

<sup>23</sup> Decreto Supremo N° 053-93-EM - Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos Derivados de los Hidrocarburos  
"TITULO III - DE LOS REQUISITOS PARA COMERCIALIZAR COMBUSTIBLES LIQUIDOS DERIVADOS DE LOS HIDROCARBUROS  
CAPITULO I - GENERALIDADES  
Artículo 7.- *Se establece un Registro que será llevado por la DGH, en el que deberán inscribirse las personas naturales o jurídicas, propietarios u operadores que importen, exporten, produzcan o refinen, almacenen en Plantas de Abastecimiento, transporten o expendan directamente al público combustibles líquidos derivados de los hidrocarburos.*  
(...)  
TITULO VI - DEL CONTROL AMBIENTAL  
Artículo 70.-*Las Plantas de Abastecimiento, Estaciones de Servicio, medios de transporte inscritos en el Registro que establece el Artículo 7 del presente Reglamento y Establecimientos de Combustibles Líquidos de Consumidores Directos deberán cumplir con lo establecido en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.*"





cualquier actividad de hidrocarburos o ampliación de las mismas, se deberá presentar un instrumento de gestión ambiental<sup>24</sup>.

29. De la misma forma el Reglamento de Registro de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 045-2001-EM y vigente al momento de la expedición del Registro N° 0007-GRIF-21-2001, señaló que en materia de protección ambiental, las personas que soliciten su inscripción en el registro se rigen por el respectivo reglamento<sup>25</sup>, esto es, por el D.S. N° 046-93-EM.
30. A mayor abundamiento, la Ley del SEIA publicada el 24 de abril del 2001, la cual se encontraba vigente al momento de la visita de supervisión (29 de agosto del 2012), crea el Sistema de Evaluación e Impacto Ambiental como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales que se pueden producir por un proyecto de inversión.
31. El Artículo 2° de la Ley del SEIA señala que están comprendidos en su ámbito de aplicación, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional o local que puedan originar implicancias ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos<sup>26</sup>.
32. Asimismo, el Artículo 3° de la Ley del SEIA señala que no se podrá iniciar la ejecución de proyectos ni actividades sin contar previamente con la certificación ambiental, a partir de la entrada del su Reglamento, es decir, se encontraba supeditada a la vigencia del Reglamento. Sin embargo, mediante el Decreto Legislativo N° 1078, publicado el 28 de junio del 2008 se retiró dicha condición para la entrada en vigencia del artículo. En este sentido, luego de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo N° 1078, la obligación de contar con certificación



<sup>24</sup> Decreto Supremo N° 046-93-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos

"Artículo 10.- Previo al inicio de cualquier Actividad de Hidrocarburos o ampliación de las mismas, el responsable de un proyecto presentará ante la Autoridad Competente un "Estudio de Impacto Ambiental (EIA)" o un "Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (EIAP)" realizado por una empresa registrada y calificada por la D.G.A.A. para tales fines de conformidad con la R.M. N° 143-92-EM/VMM"

<sup>25</sup> D.S. N° 045-2001-EM - Aprueban Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y otros productos derivados de los Hidrocarburos

"Artículo 7°.- Normas relacionadas a la protección del ambiente, seguridad y almacenamiento de hidrocarburos

En materia de protección del ambiente, seguridad y almacenamiento de Hidrocarburos las Personas a que se refiere el Artículo 2° del presente Reglamento se rigen por el respectivo Reglamento y demás normas aplicables. (...)

#### CAPITULO VI

##### CONSTANCIA DE REGISTRO

Artículo 78.- Derechos que otorga la Constancia de Registro

La Constancia de Registro permitirá que el interesado pueda operar Plantas de Abastecimiento, Plantas de Abastecimiento en Aeropuertos, Terminales e Instalaciones de Combustibles de Consumidores Directos, así como permitirá la comercialización de Combustibles Líquidos por parte de Distribuidores Mayoristas, Distribuidores Minoristas e Importadores/Exportadores, según corresponda. Asimismo, permitirá al Consumidor Directo a adquirir de los Distribuidores Mayoristas los Combustibles que han sido autorizados. (...)"

<sup>26</sup> Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

"Artículo 2°.- Ámbito de la ley

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambientales negativos significativos.

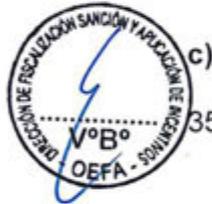
El Reglamento señalará los proyectos y actividades comerciales y de servicios que se sujetarán a la presente disposición.





ambiental para iniciar proyectos o actividades que puedan causar impactos ambientales negativos resultó exigible de manera automática.

33. En efecto, desde el 29 de junio de 2008 es exigible a todos los titulares de una actividad o proyecto regulados en el Artículo 2° de la Ley del SEIA el contar con una certificación ambiental para iniciar un proyecto o actividades para aquellos proyectos que pudieran causar impactos ambientales. No importando, que antes de dicha fecha no hayan estado obligados al cumplimiento de dicho requerimiento. Por lo tanto, cualquier proyecto o actividad que pueda causar efectos negativos en el ambiente debe someterse previamente a la aprobación de la certificación ambiental.
34. Por lo anteriormente expuesto, esta Dirección considera que el Registro N° 0007-GRIF-21-2001 del 18 de octubre del 2005 emitido por el Gobierno Regional de Puno si bien era un requisito necesario para llevar a cabo la actividad de comercialización de hidrocarburos, éste no puede ser considerado como un documento habilitante válido *per se* para el inicio de la mencionada actividad (construcción e instalación de tanques de almacenamiento de combustible líquidos), pues de acuerdo a la normativa vigente era necesario contar con un instrumento de gestión ambiental.



c) Del proceso de adecuación a la normativa ambiental

35. Los Ángeles alegó en su recurso de reconsideración que no debería imputársele responsabilidad administrativa, toda vez que realizó la actividad de comercialización de hidrocarburos amparado en la constancia de Registro N° 0007-GRIF-21-2001, el cual permitió la aprobación de su Plan de Manejo Ambiental a través de la Resolución Directoral N° 322-2013-GRP-DREM-PUNO/D, todo ello dentro de un proceso de adecuación a la normativa ambiental.
36. Al respecto, de acuerdo al Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en lo sucesivo, D.S. N° 015-2006-EM) vigente a la fecha de visita de supervisión (29 de agosto del 2012) señaló que previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, ampliación de actividades o modificación, el Titular deberá presentar ante la Autoridad Certificadora competente el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento<sup>27</sup>.
37. En esa misma línea, la Octava Disposición Complementaria del D.S. N° 015-2006-EM, modificada por el Artículo 4° del Decreto Supremo 065-2006-EM<sup>28</sup>, indicó que si a la fecha de entrada en vigencia del reglamento el administrado no contase con algún Instrumento de Gestión Ambiental, podrá regularizarlo dentro de los nueve (09) meses siguientes de la publicación del RPAAH.



38. De lo anteriormente señalado, se verifica que Los Ángeles además de haberse encontrado obligado a obtener su certificación ambiental de forma anterior al inicio

<sup>27</sup> Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM  
"Artículo 9°.-

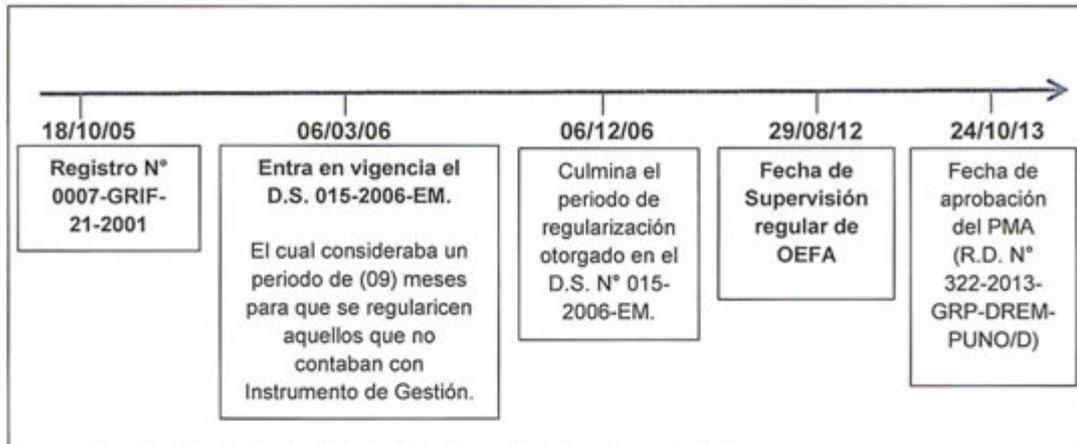
Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente."

<sup>28</sup> Fecha de entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM – RPAAH: 6 de marzo del 2006.



de sus actividades, el D.S. N° 015-2006-EM otorgó un plazo durante el cual tuvo la oportunidad de regular dicha situación (no contar con instrumento de gestión ambiental).

39. A continuación se muestra una línea de tiempo considerando lo establecido en el D.S. N° 015-2006-EM:



Elaboración: Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

40. Por tanto, se desprende que a la culminación del periodo de regularización otorgado por el D.S. N° 015-2006-EM, Los Ángeles no sólo no podía realizar actividades de hidrocarburos sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, sino que además no habría cumplido con llevar a cabo acciones en aras de regularización dicha situación.

41. De esa forma, durante la visita de supervisión realizada el 29 de agosto del 2012, la Dirección de Supervisión advirtió que Los Ángeles se encontraba desarrollando actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con instrumento de gestión ambiental, conducta que se verificó en la Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI.

d) **De la responsabilidad administrativa objetiva**

42. Los Ángeles, en su recurso de reconsideración, considera que la responsabilidad administrativa se habría configurado siempre que no hubiera realizado acciones conducentes a la subsanación de la conducta observada.

43. Sobre el particular, resulta pertinente señalar que de acuerdo a los Numerales 4.2 y 4.3 del Artículo 4° del TUO del RPAS la responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador del OEFA es objetiva, siendo que el administrado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

44. Asimismo, la Sexta Regla de las "Reglas Generales sobre el ejercicio de la Potestad Sancionadora del OEFA" aprobadas mediante Resolución de Consejo Directivo N° 038-2013-OEFA/CD también señala como causales eximentes de responsabilidad al hecho fortuito, fuerza mayor y al hecho determinante de tercero:

**"SEXTA.- Responsabilidad administrativa objetiva**





6.1 De conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva.

6.2 En aplicación del principio de presunción de licitud (presunción de inocencia), la autoridad competente del OEFA debe acreditar la existencia de la infracción administrativa, es decir, verificar el supuesto de hecho del tipo infractor. Sin embargo, el administrado imputado puede eximirse de responsabilidad si acredita la fractura del nexo causal sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

(...)"

(Subrayado agregado)

45. En ese sentido, al encontrarnos bajo un régimen de responsabilidad administrativa objetiva en materia ambiental, corresponde a la autoridad administrativa acreditar el supuesto de hecho objeto de infracción y otorgar al administrado la posibilidad de eximirse de responsabilidad probando la ruptura del nexo causal, sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.
46. De forma complementaria, el Artículo 18° de la Ley del SEIA<sup>29</sup>, establece que 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.
47. En ese sentido, Los Ángeles es responsable administrativamente, toda vez que incumplió con las normas ambientales, en vista que al día de la visita de supervisión no contaba con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente ni habría realizado acciones conducentes para la regularización de esa situación.
- e) **De la aplicación del Principio de Verdad Material**
48. En su recurso de reconsideración, Los Ángeles señaló que se debe tener presente el principio de verdad material, toda vez que a la fecha de la fiscalización, contaban con autorización para comercializar combustibles (Constancia de Registro N° 0007-GRIF-21-2001).
49. Al respecto habiéndose desvirtuado el argumento del administrado acerca de que el Registro de Hidrocarburos es título habilitante suficiente para desarrollar actividades de hidrocarburos, se procederá a analizar si la Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI vulneró el principio de verdad material.
50. El principio de verdad material establece que la autoridad administrativa competente debe verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones<sup>30</sup>. Esto significa que, la autoridad instructora tiene la obligación de agotar de oficio los medios de prueba a su alcance para investigar la existencia

<sup>29</sup> Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

"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".

<sup>30</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento administrativo Sancionador

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

(...)"



real de un hecho y resolver conforme a ellas, por tanto, debe acreditar si se incurrió en la conducta descrita en la norma como infracción administrativa.

51. En ese sentido, debe señalarse que la Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI analizada, consideró en su análisis todos los medios probatorios contenidos en el Expediente, incluyendo la declaración del administrado contenido en el escrito de descargos y en el recurso de reconsideración, en los cuales afirmó no haber contado con instrumento de gestión a la fecha de la visita de supervisión.
52. Finalmente, debe agregarse que el Artículo 16° del TUO del RPAS<sup>31</sup> establece que la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medio probatorio y se presume cierta, salvo prueba en contrario. Por tanto, no se vulneró el principio de verdad material en la Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI.

f) **Conclusión**

53. De lo desarrollado en la presente Resolución, corresponde concluir lo siguiente:
  - (i) La Constancia de Registro de Hidrocarburos, no es un título habilitante suficiente, toda vez que, si bien es un requisito necesario para el inicio de las actividades de hidrocarburos, se requiere contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
  - (ii) Los Ángeles, no habría realizado acciones conducentes a la regularización de su situación (realizar actividades sin contar con certificación ambiental), toda vez que no presentó el instrumento de gestión ambiental correspondiente dentro del período de adecuación establecido en el D.S. N° 015-2006-EM.
  - (iii) La obtención de un instrumento de gestión de forma posterior al inicio de actividades de hidrocarburos, no sustrae la materia sancionable, por tanto corresponde confirmar lo resuelto por la Resolución Directoral N° 1120-2015-OEFA/DFSAI.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM;

**SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar **INFUNDADO** el recurso de reconsideración interpuesto por Los Ángeles S.R.L., respecto a la conducta infractora y en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**Artículo 2°.-** Informar que contra la presente resolución es posible la interposición del recurso administrativo de apelación, ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir

<sup>31</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD  
"Artículo 16°.- Documentos públicos  
(...)

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario."



del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, y en los Numerales 24.1, 24.2 y 24.3 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**Elliot Gianfranco Mejía Trujillo**  
Director de Fiscalización, Sanción y  
Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

IGY/cqz