



EXPEDIENTE N° : 239-2016-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : ROSA BERNUY RENGIFO.¹
UNIDAD PRODUCTIVA : GRIFO FLOTANTE
UBICACIÓN : DISTRITO DE BELEN, PROVINCIA DE MAYNAS Y
 DEPARTAMENTO DE LORETO
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
MATERIAS : CERTIFICACIÓN AMBIENTAL
 RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
 REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

SUMILLA: *Se declara la existencia de responsabilidad administrativa de la señora Rosa Bernuy Rengifo al haberse acreditado que realizó actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente. Esta conducta contraviene lo dispuesto en el Artículo 9° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y el Artículo 3° de la Ley N° 27446, y el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM; y el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.*

De otro lado, en aplicación de la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, se declara que no corresponde ordenar medidas correctivas a la señora Rosa Bernuy Rengifo

Lima, 30 de setiembre del 2016

I. ANTECEDENTES

1. La señora Rosa Bernuy Rengifo (en adelante, Rosa Bernuy) realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo ubicado en margen derecha del Rio Itaya, distrito de Belén, provincia de Maynas y departamento de Loreto.
2. El 24 de julio del 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en adelante, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular en el grifo de titularidad de la señora Rosa Bernuy. Los hallazgos detectados en la supervisión fueron recogidos en las Actas de Supervisión N° 6425, 6426, 6427 y 6428² y en el Informe de Supervisión N° 1213-2013-OEFA/DS-HID³ (en adelante Informe de Supervisión).

El 4 de enero del 2016, la Dirección de Supervisión remitió a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (en adelante,

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10052237063.

² Página 15, 16, 17 y 18 del archivo Informe N° 1213-2013-OEFA/DS-HID, contenido en un CD, obrante en folio 10 del Expediente.

³ Páginas 1 al 6 del archivo Informe N° 1213-2013-OEFA/DS-HID, contenido en un CD, obrante en folio 10 del Expediente.



Dirección de Fiscalización) el Informe Técnico Acusatorio N° 1172-2015-OEFA/DS del 31 de diciembre del 2015⁴ (en adelante, el Informe Técnico Acusatorio), concluyendo que el administrado incurrió en una supuesta infracción a la normativa ambiental.

4. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 380-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁵ emitida el 20 de abril del 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación de esta Dirección inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra la señora Rosa Bernuy, imputándole a título de cargo la supuesta conducta infractora que se indica a continuación:

Presunta conducta infractora	Norma supuestamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
La señora Rosa Bernuy habría realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículo 9° de la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2014-EM, el Artículo 3° de la Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, y el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Numeral 3.1. del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.	Hasta 175 UIT

5. El 23 de mayo del 2016, la señora Rosa Bernuy presentó sus descargos⁶ en el marco del presente procedimiento administrativo sancionador, alegando que se anexa los documentos correspondientes al instrumento de gestión ambiental del grifo, conforme a lo siguiente:

- (i) Plan de Manejo Ambiental de 2009 y solicitud de la resolución de autorización del instrumento de gestión ambiental remitida a la DREM de Loreto.
- (ii) Declaración de Impacto Ambiental aprobada mediante Resolución Directoral N° 004-2013-GRL/DREM-L de fecha 28 de febrero de 2013.
- (iii) Declaración de Impacto Ambiental aprobada mediante Resolución Directoral N° 014-2014-GRL/DREM-L de fecha 17 de febrero de 2013.

II. CUESTIONES EN DISCUSIÓN

6. En el presente procedimiento administrativo sancionador, las cuestiones en discusión consisten en determinar lo siguiente:

- (i) Única cuestión procesal: Si en el presente procedimiento administrativo corresponde rectificar el error material contenido en la Resolución

⁴ Folios 1 al 9 del Expediente.

⁵ Folios 44 al 51 del Expediente.

⁶ Folios 54 a 100 del Expediente.



Subdirectorial N° 380-2016-OEFA-DFSAI/SDI.

- (ii) Primera cuestión en discusión: Si la señora Rosa Bernuy realizó actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo de su titularidad sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente.
- (iii) Segunda cuestión en discusión: Si, de ser el caso, corresponde, ordenar medidas correctivas a la señora Rosa Bernuy.
- (iv) Tercera cuestión en discusión: Si, de ser el caso, corresponde imponer una sanción a la señora Rosa Bernuy.

III. CUESTIÓN PREVIA

III.1 Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

- 7. 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 lo sucesivo, 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.
- 8. 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:
 - 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 como 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.

Para estos supuestos se dispuso que se tramitaría el procedimiento conforme el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, TUO del RPAS)⁷, aplicándole el total de la multa calculada.

- 9. En concordancia a lo señalado, en el Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230

⁷

El 7 de abril del 2015, se publicó en el diario oficial "El Peruano", el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.



- Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, aprobadas mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se dispuso que tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

- (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, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante 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.

10. Asimismo, de acuerdo al Artículo 6° del mencionado Reglamento, 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 lo sucesivo, LPAG), los Artículos 21° y 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, Ley del SINEFA), y los Artículos 40° y 41° del TUO del RPAS.



11. En este caso, la supuesta conducta infractora imputada a la señora Rosa Bernuy se refiere a haber realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, supuesto descrito en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230. En ese sentido, este procedimiento se rige en principio bajo las reglas del procedimiento ordinario, siendo que en caso se determine la existencia de responsabilidad administrativa será aplicable, en caso sea pertinente considerando la aplicación del principio de razonabilidad, el 100% de la multa y el dictado de la medida correctiva pertinente.

III.2 Única Cuestión Procesal: determinar si corresponde rectificar el error material contenido en la Resolución Subdirectorial N° 380-2016-OEFA-DFSAI/SDI

12. El Numeral 201.1 del Artículo 201° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, LPAG)⁸ establece que procede la

⁸ Artículo 201.- Rectificación de errores

201.1 Los errores material o aritmético en los actos administrativos pueden ser rectificadas con efecto retroactivo, en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.
(...)



rectificación de errores materiales en los actos administrativos con efecto retroactivo en cualquier momento, de oficio o a instancia de los administrados, adoptando la misma forma del acto que se enmienda, siempre que no se altere lo sustancial de su contenido ni el sentido de la decisión.

13. La corrección del error no constituye la extinción, ni tampoco una modificación sustancial del acto, pues la rectificación supone que el contenido de este es el mismo y que solo se subsana un error material deslizado en su emisión, instrumentación o publicidad (notificación o publicación). Sus efectos, en consecuencia, son retroactivos y se considerará el acto corregido o rectificado como si desde su nacimiento hubiera sido dictado correctamente⁹.
14. Así pues, la administración puede eliminar, modificar o agregar elementos al acto administrativo con el objeto de rectificar los errores materiales que adolezca su actuación procurando el objetivo de perfeccionar o darle exactitud al acto sobre el cual recae el error¹⁰.
15. De la revisión de la Resolución Subdirectoral N° 380-2016-OEFA/DFSAI/SDI se advierte lo siguiente:
 - (i) En el artículo 1° de la parte resolutive de la mencionada Resolución se señala como eventual sanción aplicable "Hasta xx IUT".
 - (ii) Sin embargo, en el considerando 48 de la Resolución Subdirectoral N° 380-2016-OEFA/DFSAI/SDI se advierte que se hace referencia a la eventual sanción aplicable "Hasta 175 UIT".
 - (iii) En ese sentido, existe un error al redactar la eventual sanción aplicable a la señora Rosa Bernuy, toda vez que, tal como se señala en el análisis del único hecho detectado, se debió colocar "175 UIT".
16. El error material señalado está referido a un error en la redacción en el artículo 1°, en el cuadro del acápite correspondiente a eventual sanción aplicable de la parte resolutive de la mencionada Resolución, debiéndose haber colocado la sanción correcta.
17. En ese contexto, el error es de transcripción y no de fondo, no habiéndose afectado el derecho de defensa ni las garantías inherentes al debido procedimiento administrativo que le asiste a la señora Rosa Bernuy, toda vez que como se ha señalado en los considerandos de la referida resolución, se consignó la eventual sanción de forma incorrecta.
18. En consecuencia, corresponde rectificar el error material incurrido la Resolución Subdirectoral N° 380-2016-OEFA/DFSAI/SDI, tanto en el artículo 1° de la parte resolutive de la mencionada Resolución, conforme a lo siguiente:

Dice:

⁹ GORDILLO, Agustín Alberto. Tratado de Derecho Administrativo. Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina. Octava Edición, Tomo III. pp. 471 y 472.

¹⁰ RUBIO CALDERA, Fanny. La potestad correctiva de la Administración Pública. Editorial Jurídica Venezuela, Caracas. 2004. p. 129. Citado por MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica. Lima, Perú. Décima edición, 2014, p. 610.



Hecho Imputado	Norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
(...)	(...)	(...)	Hasta xx UIT

Debe decir:

Hecho Imputado	Norma que tipifica la supuesta infracción	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
(...)	(...)	(...)	Hasta 175 UIT

IV. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES EN DISCUSIÓN

19. Antes de proceder con el análisis de las cuestiones en discusión, es preciso indicar que la conducta imputada materia del presente procedimiento administrativo sancionador fue detectada durante el desarrollo de las acciones de supervisión del OEFA.
20. Asimismo, el Artículo 16° del TUO del RPAS¹¹ señala que los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios dentro del procedimiento administrativo sancionador y la información contenida en ellos –salvo prueba en contrario– se presume cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirma¹².
21. Por consiguiente, los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrados en virtud de su derecho de defensa.
22. Por lo expuesto, se concluye que el Acta de Supervisión; el Informe de Supervisión; y el Informe Técnico Acusatorio, correspondientes a la visita de supervisión realizadas a la instalación operada por la señora Rosa Bernuy constituyen medios probatorios fehacientes, al presumirse cierta la información



¹¹ 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.

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."

¹² En este contexto, Garberí Llobregat y Buitrón Ramírez señalan lo siguiente:

«(...) la llamada "presunción de veracidad de los actos administrativos" no encierra sino una suerte de prueba documental privilegiada, en tanto se otorga legalmente al contenido de determinados documentos la virtualidad de fundamentar por sí solos una resolución administrativa sancionadora, siempre que dicho contenido no sea desvirtuado por otros resultados probatorios de signo contrario, cuya proposición y práctica, como ya se dijo, viene a constituirse en una "carga" del presunto responsable que nace cuando la Administración cumple la suya en orden a la demostración de los hechos infractores y de la participación del inculpado en los mismos». (GARBERÍ LLOBREGAT, José y BUITRÓN RAMÍREZ, Guadalupe. *El Procedimiento Administrativo Sancionador*. Volumen I. Quinta edición. Valencia: Tirant Lo Blanch, 2008, p. 403).

En similar sentido, se sostiene que "La presunción de veracidad de los hechos constatados por los funcionarios públicos es suficiente para destruir la presunción de inocencia, quedando a salvo al presunto responsable la aportación de otros medios de prueba (...)". (ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO. DIRECCIÓN DEL SERVICIO JURÍDICO DEL ESTADO. MINISTERIO DE JUSTICIA. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Tomo I. Segunda edición. Pamplona: Arazandi, 2009, p. 480).





contenida en ellos; sin perjuicio del derecho del administrado de presentar los medios probatorios que acrediten lo contrario.

IV.2. Primera cuestión en discusión: Determinar si la señora Rosa Bernuy realizó actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo de su titularidad sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente

IV.2.1. La obligación de los titulares de actividades de hidrocarburos de contar con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente al inicio de sus operaciones

23. El Artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA)¹³ establece que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.
24. El Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM¹⁴, establece que toda persona, natural o jurídica que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, deberá gestionar una certificación ambiental ante la autoridad competente; siendo que la no obtención de la misma, implica la imposibilidad de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto.
25. En esa misma línea, el Artículo 9° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, (en adelante, RPAAH)¹⁵ establece que como requisito previo al inicio de actividades, los titulares de comercialización de hidrocarburos deberán presentar



¹³ Ley N° 27446 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental
"Artículo 3°.- *Obligatoriedad de la certificación ambiental*
No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente".

¹⁴ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
"Artículo 15°.- *Obligatoriedad de Certificación Ambiental*
Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.
Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.
La desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley".



¹⁵ Reglamento de Protección Ambiental para el Desarrollo de Actividades de la Industria Manufacturera, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-97-ITINCI
"Artículo 10°.- *Exigencia para nuevas Actividades o Ampliación.*-Los titulares de la industria manufacturera deberán presentar:
1. Un EIA o una DIA como requisito previo al inicio de nuevas actividades.
(...)"



un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, EIA) o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente ante la autoridad competente.

- 26. Conforme a lo previamente expuesto, los titulares de las actividades de hidrocarburos se encuentran obligados a solicitar y obtener la aprobación de sus Instrumentos de Gestión Ambiental con fecha anterior al inicio de operaciones y actividades de comercialización de hidrocarburos.

IV.2.2. Único hecho detectado: La señora Rosa Bernuy realizó actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente

a) Hallazgo detectado en la visita de supervisión

- 27. Durante la visita de supervisión del 24 de julio del 2012, la Dirección de Supervisión detectó que el grifo no contaba con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente para realizar sus actividades, tal y como se señala en el Acta de Supervisión¹⁶:

"(...)

<p>4.3 Observaciones</p> <ul style="list-style-type: none"> No acredita la Resolución que aprueba el MINEM el estudio Ambiental. Art. 9° del DS N° 015-2006-EM.
--

(...)"

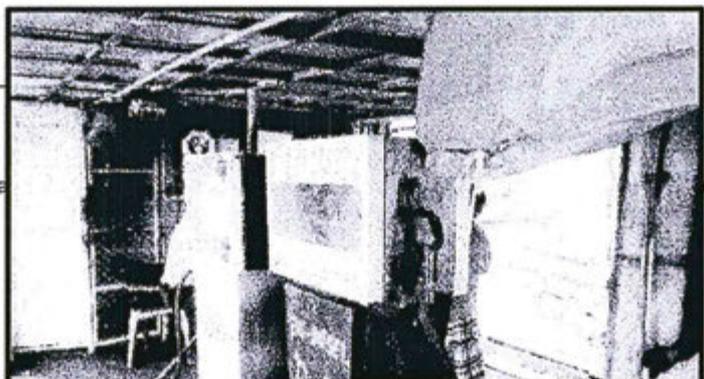
- 28. No obstante lo indicado, el administrado mediante escrito de levantamiento de observaciones señaladas en el Acta de Supervisión, comunicó lo siguiente:

- (i) Por razones de fuerza mayor no fue posible ubicar la Resolución que aprueba el Instrumento de Gestión Ambiental del grifo, por lo que se encuentra gestionando una copia del documento ante la Dirección Regional de Energía y Minas de Loreto a fin de ser remitida en cuanto sea posible.

- 29. Cabe resaltar, que durante la supervisión regular del 24 de julio del 2012, se verificó que la administrada se encontraba desarrollando actividades en el grifo, toda vez que se observó a su personal laborando de forma regular, conforme se aprecia en la siguiente fotografía¹⁷ adjunta en el Informe de Supervisión:



Fotografía N° 4 del Informe de Supervisión

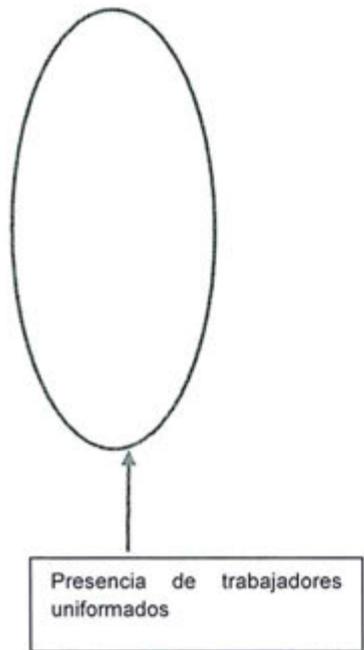


¹⁶ Página 15 del Expediente.

ante en folio 10 del

¹⁷ Página 8 del Expediente.

ante en folio 10 del



30. De similar forma, en el Informe Técnico Acusatorio¹⁸, la Dirección de Supervisión concluyó lo siguiente:

“48. No obstante, en la supervisión realizada el 24 de julio de 2012 se detectó que Rosa Bernuy no contaba con un Estudio Ambiental aprobado para su establecimiento de venta de combustibles líquidos, a pesar que este se encontraba operando, tal como consta en el Acta de Supervisión N° 006425: (...)

49. Al respecto, se debe tener presente que a la fecha el administrado no subsanó el hallazgo detectado, esto es, no remitió al OEFA el Estudio ambiental debidamente aprobado por Resolución Directoral.

50. En consecuencia, Rosa Bernuy habría incurrido en una presunta infracción administrativa por no contar con Instrumento de Gestión Ambiental para el desarrollo de sus actividades, contraviniendo de esta manera lo dispuesto en el artículo 9° del RPAAH.”

(El subrayado ha sido agregado)

b) Análisis del hecho imputado

31. En su escrito de descargos del 23 de mayo de 2016 la señora Rosa Bernuy señaló que el grifo cuenta con un Plan de Manejo Ambiental de 2009 y que la Resolución que aprueba dicho instrumento se encuentra extraviada en archivo de la DREM.

32. Al respecto, corresponde indicar que mediante Informe N° 09-2016-GRL/DREM-OAA/RHAB de fecha 19 de mayo de 2016, el archivo del Gobierno Regional de Loreto indica que en la oficina de archivo documentario solo se cuenta con un ejemplar del Plan de Manejo Ambiental de Grifo y que no cuentan con la Resolución de aprobación del Plan en mención.

33. En ese sentido, se advierte que el Plan de Manejo Ambiental de 2009 presentado por la administrada no tiene Resolución que apruebe dicho instrumento de



¹⁸ Folios 5 reverso del Expediente.



gestión ambiental; por lo que no se puede acreditar que el grifo contaba con un instrumento de gestión ambiental debidamente aprobado al momento de la supervisión.

34. Asimismo de la revisión a la Resolución Directoral Regional N° 002-98-CTAR-RL-DREM de fecha 12 de enero de 1998 y a la Resolución Directoral N° 014-2014-GRL/DREM-L de fecha 17 de febrero de 2014 presentadas por la administrada se advierte que en ambas se consignan direcciones distintas a la del grifo materia de análisis, por lo que si bien son de titularidad de la señora Rosa Bernuy se verifica que no corresponden al grifo flotante materia de imputación del presente procedimiento administrativo sancionador.
35. Cabe agregar que mediante Resolución N° 004-2013-GRL/DREM-L de fecha 28 de febrero de 2013 se aprobó el Plan de Manejo Ambiental para regularizar el funcionamiento del grifo dedicado a la venta de combustibles líquidos derivado de hidrocarburos ubicado en el puerto de Belén, distrito Belén, provincia de Maynas, departamento de Loreto, advirtiéndose que la señora Rosa Bernuy obtiene la aprobación del instrumento de gestión ambiental de su grifo el 28 de febrero de 2013, fecha posterior a la visita de supervisión.
36. En el Expediente obran los siguientes medios probatorios:
- (i) De la consulta al Registro Único de Contribuyente – RUC de la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria – SUNAT se verifica que la señora Rosa Bernuy inició sus actividades el 11 de noviembre de 2009; ello, confirmaría que al momento de la supervisión la administrada se encontraba desarrollando actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo¹⁹.

Del Informe de Supervisión y del Informe Técnico Acusatorio se advierte que la Dirección de Supervisión detectó el 24 de julio del 2012 que la administrada realizaba actividades en el grifo sin contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por la autoridad competente.

Ello confirma que la señora Rosa Bernuy realizó actividades de comercialización de hidrocarburos de forma anterior a la fecha de visita de supervisión.

37. En atención a lo señalado, ha quedado acreditado el hecho constitutivo de infracción administrativa, en este caso, realizar actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente. Asimismo, corresponde indicar que en el Expediente no existen indicios ni obran medios probatorios que acrediten la ruptura del nexo causal. **Así, ha quedado acreditado que la señora Rosa Bernuy realizó actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con el instrumento de gestión ambiental.**

38. El Artículo 14° del Reglamento de la Ley del SEIA²⁰ establece que la evaluación

¹⁹ Página web: <http://www.sunat.gob.pe/ci-ti-itmrconsruc/jcrS00Alias>. Folio 26 del Expediente.

²⁰ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM
Artículo 14°.- Proceso de evaluación de impacto ambiental
La evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que



ambiental es un proceso destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieran derivarse de las actividades productivas. Asimismo, el Artículo 15° del Reglamento señala que como resultado del proceso de evaluación ambiental, la autoridad competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la certificación ambiental²¹.

39. En ese sentido, la ausencia de un análisis que identifique los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de la actividad de comercialización de hidrocarburos y la escasez de propuestas de remediación o minimización materializados en un instrumento de gestión ambiental, impide una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, y por ende, la realización de la actividad industrial genera un daño potencial a la flora y fauna.
40. De los medios probatorios actuados en el Expediente se verifica que la señora Rosa Bernuy realizó actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo de su titularidad sin contar con la certificación ambiental otorgada previamente por la autoridad competente. Esta conducta vulnera la obligación contenida en el Artículo 9° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el Artículo 3° de la Ley del SEIA y, en el Literal a) del Numeral 5.1 del Artículo 5° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
41. Por tanto, corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de la señora Rosa Bernuy.



IV.3. Segunda cuestión en discusión: Determinar si corresponde ordenar medidas correctivas a la señora Rosa Bernuy.

IV.3.1. Objetivo, marco legal y condiciones de la medida correctiva

42. La medida correctiva cumple con el objetivo de reponer o restablecer las cosas al estado anterior de la comisión del ilícito, corrigiendo los efectos que la

pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos.

Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás normas complementarias*.

²¹ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

(...)

Como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

(...).





conducta infractora hubiere causado en el interés público²².

43. De acuerdo con el Artículo 28° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, "la medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".
44. El Numeral 1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental señala que el OEFA podrá: "ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".
45. Asimismo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas a que se refiere el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, establecen las directrices y metodología para la aplicación de medidas correctivas por parte del OEFA.
46. A continuación, corresponde analizar si en el presente procedimiento corresponde ordenar una medida correctiva a la señora Rosa Bernuy.

IV.3.2. Procedencia de la medida correctiva

47. Habiéndose determinado la existencia de responsabilidad administrativa de la señora Rosa Bernuy, corresponde verificar si este amerita el dictado de medidas correctivas.



48. De lo actuado en el Expediente se ha verificado que:

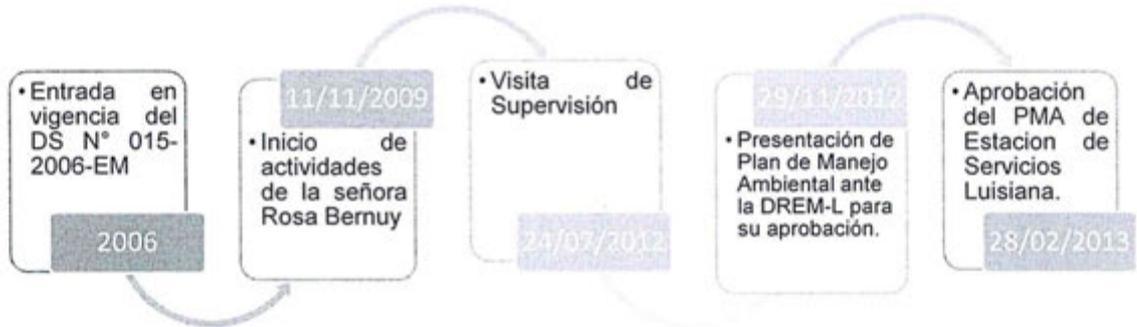
- (i) La obligación de contar con instrumento de gestión ambiental para aquellos administrados que se dediquen a actividades de comercialización de hidrocarburos se generó en el año 2006 con la entrada en vigencia del RPAAH.
- (ii) El 11 de noviembre del 2009 la señora Rosa Bernuy inició actividades de comercialización de hidrocarburos en su grifo.
- (iii) En la supervisión del 24 de julio del 2012 se verificó que la señora Rosa Bernuy realizaba actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo de su titularidad sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
- (iv) El 28 de febrero del 2013, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Loreto aprobó el Plan de Manejo Ambiental de la señora Rosa Bernuy, mediante Resolución Directoral N° 004-2013/GRL-DREM-L.



²² MORÓN URBINA, Juan Carlos. "Los actos - medidas (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". En: Revista de Derecho Administrativo N° 9. Círculo de Derecho Administrativo. Lima, pág. 147.



49. Lo señalado anteriormente se resume en el siguiente cuadro:



Elaborado por Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos - DFSAI

50. Cabe precisar que la evaluación ambiental es un proceso destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos negativos que pudieran derivarse de las actividades de comercialización de hidrocarburos. Este proceso comprende además medidas de protección ambiental que aseguran, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental y los Límites Máximos Permisibles²³. El resultado del proceso de evaluación ambiental constituye, de ser aprobatorio, la certificación ambiental de un proyecto²⁴.



51. En ese sentido, al no haberse realizado un análisis que identificara los impactos negativos que pudieran generarse por el desarrollo de las actividades de comercialización de hidrocarburos y la escasez de propuestas de remediación o minimización materializados en un instrumento de gestión ambiental, impidió una adecuada evaluación de riesgos potenciales o reales a la salud humana, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, y, por ende, la realización de las actividades industriales en el grifo ha generado un potencial daño a la flora y fauna.

52. En el presente caso, la Dirección de Energía y Minas del Gobierno Regional de Loreto aprobó el instrumento de gestión ambiental de la señora Rosa Bernuy

²³ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 14°.- Proceso de evaluación de impacto ambiental

La evaluación de impacto ambiental es un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos.

Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo a la legislación ambiental vigente. Los resultados de la evaluación de impacto ambiental deben ser utilizados por la Autoridad Competente para la toma de decisiones respecto de la viabilidad ambiental del proyecto, contribuyendo a su mayor eficiencia, bajo los mandatos, criterios y procedimientos establecidos en la Ley, el presente Reglamento y las demás normas complementarias.

²⁴ Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

(...)

Como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

(...).





antes de la conclusión del presente procedimiento, razón por la cual esta Dirección debe evaluar la pertinencia²⁵, proporcionalidad y razonabilidad²⁶ de la medida correctiva a ordenar en función al tiempo que la conducta infractora permaneció vigente, a fin de garantizar la actual y futura tutela del ambiente.

53. Así, en el presente caso, atendiendo a: (i) que la señora Rosa Bernuy solicitó la aprobación de su instrumento de gestión ambiental de forma posterior a la visita de supervisión (29 de noviembre del 2012); (ii) que la administrada obtuvo la aprobación de su instrumento de gestión ambiental luego de la supervisión (28 de febrero de 2013) y de manera previa al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, esta Dirección considera que no resulta pertinente ordenar una medida correctiva en este caso.
54. No obstante, cabe señalar que el hecho de no dictar una medida correctiva en el presente procedimiento administrativo sancionador no afecta ni se vincula con otros pronunciamientos emitidos ni por emitirse. Tampoco afecta al análisis o sustento de otros hechos imputados distintos a los relacionados con el presente procedimiento administrativo sancionador. Asimismo, lo resuelto en la presente resolución no exime a la señora Rosa Bernuy de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en sus instrumentos de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados al que ha sido analizado en la presente resolución, y que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

V.4. Tercera cuestión en discusión: si corresponde aplicar una sanción a la señora Rosa Bernuy

V.4.1 La razonabilidad de las medidas a imponer una vez acreditado el hecho infractor

²⁵ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el Artículo 146° de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable.

²⁶ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Titulo Preliminar

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido."

(...)

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.





55. En los procedimientos sancionadores se pueden reconocer, al menos, tres fases: (i) la identificación de si el hecho imputado se encuentra tipificado como una infracción en el ordenamiento jurídico; (ii) la determinación de si se cometió el hecho imputado a partir del acervo probatorio incorporado al procedimiento; y, si fuera el caso, (iii) cuál será la medida que se le impondrá al infractor²⁷.
56. Con relación a la determinación de la sanción a imponer, a nivel penal y de modo general, ello se encuentra regulado entre los Artículos 45° y 51° del Código Penal. En esas normas se establecen una serie de criterios y pautas para determinar la sanción a imponer a una persona que ha quedado acreditado ha cometido los hechos que se le imputaron. Según el Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116, en la fase de determinación de la pena se establecerá *"la calidad e intensidad de las consecuencias jurídicas que corresponden aplicar al autor o partícipe de la infracción cometida (individualización de la pena)"*²⁸.
57. A nivel jurisprudencial, en la Casación 73-2011-Puno, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República señaló que la actividad de determinación de la pena a imponer es una actividad intrínsecamente judicial (o de la autoridad que resuelve el caso) que dependerá del contenido concreto del injusto, la culpabilidad y punibilidad de un determinado hecho, lo cual determinará la necesidad y el *quantum* de la pena que se merece el infractor²⁹. En ese sentido, a efectos de imponer una medida gravosa sobre un particular es necesario tener en cuenta, entre otros, el hecho mismo y sus efectos sobre el bien jurídico vulnerado; las circunstancias del caso; la intención con la cual se actuó; entre otros factores que permitan determinar la medida que se merece el particular. Esos factores pueden agravar o atenuar la sanción a imponer. En esa misma casación se indicó que la utilización de las sanciones debe respetar el principio de proporcionalidad a efectos de no lesionar innecesariamente los derechos de las personas, tal como se indica a continuación:



"TRIGÉSIMO CUARTO: por el principio de proporcionalidad, en su vertiente de la "prohibición de exceso", los jueces hacen un control del valor constitucional de las leyes penales y obliga al operador jurídico a tratar de alcanzar el justo equilibrio en la infracción y la sanción penal a imponer al caso concreto. Los tribunales de Justicia, y en este caso la Sala Penal Permanente, deben asumir la postura, como todo Tribunal de Justicia en el mundo "cuando se trata de fiscalizar las decisiones político criminales del legislador"³⁰.

TRIGÉSIMO NOVENO: (...) En otros términos, si se determina que una medida estatal es desproporcionada no se está afectando solamente el principio de proporcionalidad, sino principalmente el derecho fundamental o bien constitucional comprometido en la referida medida estatal, (...)."

58. A nivel administrativo, el Numeral 1.4. del Artículo IV del Título Preliminar (principio de razonabilidad) de la LPAG³¹ establece que las decisiones de la



Fundamento 6 del Acuerdo Plenario N° 1-2008/CJ-116.

Ibidem.

²⁹ Este fundamento se encuentra en el Trigésimo Primero Fundamento de la Casación.

³⁰ LOPERA MESA, Gloria Patricia. Principio de proporcionalidad y Ley Penal. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006, página 18.

³¹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Título Preliminar
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo



autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, **impongan sanciones** o establezcan restricciones a los administrados, deben **adaptarse** dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, **a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.**

59. Con relación a los criterios a tener en cuenta para el ejercicio de la potestad sancionadora, el Artículo 230° de la LPAG establece lo siguiente:

"Artículo 230.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad.- *Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:*

- a) *La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;*
- b) *El perjuicio económico causado;*
- c) *La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;*
- d) *Las circunstancias de la comisión de la infracción;*
- e) *El beneficio ilegalmente obtenido; y*
- f) *La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor."*

60. Este conjunto de normas establece una serie de factores que se deben tener en cuenta al momento de determinar cuál es la medida a imponer (aspecto cualitativo) y qué tan gravosa será esa medida (aspecto cuantitativo). Estos factores deben tenerse en cuenta en el caso concreto. La imposición de una sanción no es una actividad que se pueda realizar de manera abstracta sino que depende del caso concreto: *de qué medida se merece imponer al infractor.* Para ello, resulta esencial tener en consideración el principio de proporcionalidad recogido por el Tribunal Constitucional:



"16. El principio de proporcionalidad ha sido invocado en más de una ocasión por este Tribunal, ya sea para establecer la legitimidad de los fines de actuación del legislador en relación con los objetivos propuestos por una determinada norma cuya constitucionalidad se impugna (Exp. N° 0016-2002-AI/TC), ya sea para establecer la idoneidad y necesidad de medidas implementadas por el Poder Ejecutivo a través de un Decreto de Urgencia (Exp. N° 0008-2003-AI/TC), o también con ocasión de la restricción de derechos fundamentales en el marco del proceso penal (Exp. N° 0376-2003-HC/TC). No obstante, este Colegiado no ha tenido ocasión de desarrollar este principio aplicándolo al control de la potestad sancionadora de la Administración, ámbito donde precisamente surgió, como control de las potestades discrecionales de la Administración.

17. En efecto, es en el seno de la actuación de la Administración donde el principio de proporcionalidad cobra especial relevancia, debido a los márgenes de discreción con que inevitablemente actúa la Administración para atender las demandas de una sociedad en constante cambio, pero también, debido a la presencia de cláusulas generales e indeterminadas como el interés general o el bien común, que deben ser compatibilizados con otras cláusulas o principios igualmente abiertos a la interpretación, como son los derechos fundamentales o la propia dignidad de las personas. Como bien

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

(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

(...).





nos recuerda López González, "En la tensión permanente entre Poder y Libertad que protagoniza el desenvolvimiento del Derecho Público y por ello también el del Derecho Administrativo, el Estado de Derecho a través de la consagración que formula el principio de legalidad y de la garantía y protección de los derechos fundamentales, exige un uso jurídico proporcionado del poder, a fin de satisfacer los intereses generales con la menos e indispensable restricción de las libertades".³²

(Negrilla agregada).

61. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que la razonabilidad comporta una adecuada relación lógica y axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado; es decir, que el acto de la Administración debe acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél:

"Los principios de razonabilidad y proporcionalidad

35. (...)

La razonabilidad implica que el acto estatal debe mantener su justificación lógica y axiológica en los sucesos o circunstancias que fueran. Así, la doctrina exige que se produzca una consonancia entre el hecho antecedente "creador" o "motivador" del acto estatal y el hecho consecuente derivado de aquél.

En consecuencia, la razonabilidad comporta una adecuada relación lógico-axiológica entre la circunstancia motivante, el objeto buscado y el medio empleado.

Por otro lado, la razonabilidad puede ser analizada desde una doble perspectiva: cuantitativa y cualitativa.

La razonabilidad cuantitativa pondera el contenido del proceso discursivo o inferente que concluye con una proposición lógica y axiológicamente válida. Su fundamentación apuesta a la adecuación entre el hecho desencadenante del acto estatal y el resultado de éste en cuanto a su magnitud numérica, dineraria, aritmética, etc.

La razonabilidad cualitativa pondera el proceso discursivo o inferente que concluye con una regla simétrica o asimétrica de asignación de facultades, derechos, deberes, deberes o servicios, según sean iguales o diferentes los hechos generados por las personas. Así, su objeto será la determinación de consecuencias jurídicas homólogas para aquellos que se encuentren en idénticas circunstancias, y distintas para los que se hallen en disímiles circunstancias.

El acto estatal debe acreditar la necesaria disposición o correspondencia entre la causa que lo origina y el efecto buscado. Existe, entonces, la necesidad de acreditar coherencia y equilibrio entre el antecedente que origina el acto estatal y la consecuencia derivada de aquél.

La doctrina plantea la verificación lógico-axiológica de una proposición jurídica bicondicional; esto es, que se justifique la asignación de derechos, facultades, deberes o sanciones, si y sólo si guardan armonía y sínéresis con los hechos, sucesos o circunstancias predeterminantes.

La proporcionalidad exige la existencia indubitable de una conexión directa, indirecta y relacional entre causa y efecto; vale decir, que la consecuencia jurídica establecida sea unívocamente previsible y justificable a partir del hecho ocasionante del acto estatal. En consecuencia, la proporcionalidad lo será cuando la razón del efecto sea deducible de la causa, o previsible a partir de ella.

Ahora bien, más allá de la convención doctrinaria que admite su autonomía como concepto, en pureza, la proporcionalidad es una modalidad más de la razonabilidad (razonabilidad instrumental). (...).³³

(Subrayado agregado).

62. Por su parte, la doctrina señala que para acatar el principio de razonabilidad, una disposición de gravamen debe cumplir con mantener la proporción entre los medios y fines. Ello quiere decir que al decidir el tipo de gravamen a emitir, la



³² Al respecto, véase la Sentencia del 11 de octubre de 2004 recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC. Con relación a la utilización del test de proporcionalidad en sede penal se puede revisar la sentencia recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC, de fecha 12 de diciembre de 2012

³³ Sentencia del 5 de julio del 2004 recaída en el Expediente N° 0090-2004-AA/TC.



autoridad debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal.³⁴

63. En efecto, las sanciones o castigos deben ser medidas excepcionales a utilizar en el Derecho. Son medidas de *ultima ratio* que deben ser utilizadas cuando no existan otras medidas que permitan que el particular sea consciente y responsable por la conducta dañina realizada³⁵.
64. Es a partir de lo dispuesto en la normativa penal y administrativa, así como en la jurisprudencia constitucional y judicial, que esta autoridad administrativa tratará de elaborar una serie de criterios que doten de razonabilidad la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley N° 30230, esto es, que se afecten las esferas jurídicas protegidas de los particulares cuando sea estrictamente necesario con el único fin de tutelar el derecho a un ambiente sano y equilibrado. En efecto, las normas se interpretan y aplican en consonancia con los valores del orden constitucional que rigen las instituciones aplicables al caso.
65. En función de los criterios expuestos, se pueden tener en cuenta los siguientes escenarios al momento de determinar qué medida gravosa se impondrá a un particular por la conducta realizada:

- a) Cuando el particular realiza una actividad sin instrumento de gestión ambiental alguno y no muestra ningún interés en obtener la certificación ambiental o, en general, cumplir con la normativa que regula su actividad. Asimismo, se tendrá en cuenta si puso en riesgo o lesionó el bien jurídico al ambiente.

En este primer escenario se le impondrá una sanción al particular porque demuestra un desinterés en evitar lesionar el bien jurídico al ambiente. En efecto, en estos casos sí se justifica castigar al particular por el desinterés mostrado en evitar daños al ambiente. En ese tipo de situaciones, la autoridad debe mostrarles a los particulares que ese tipo de comportamientos será merecedor a un castigo.

- b) Cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión ambiental pero inició los trámites para obtener la certificación ambiental antes, durante o después de la fiscalización ambiental respectiva. Adicionalmente, se tendrá en cuenta si la forma como el particular llevó adelante su actividad puso en riesgo o lesionó el bien jurídico al ambiente. Si la respuesta a este último punto es negativa, entonces se le podría no sancionar.



³⁴ "(...) Para cumplir con el principio de razonabilidad una disposición de gravamen (por ejemplo, una sanción administrativa, la ejecución de acto, la limitación de un derecho, etc.), debe cumplir con:

- (...)
- Adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, es decir, cumplir y no desnaturalizar la finalidad para la cual fue acordada la competencia de emitir el acto de gravamen.
 - Mantener la proporción entre los medios y fines. Quiere decir que la autoridad al decidir el tipo de gravamen a emitir o entre los diversos grados que una misma acción puede conllevar, no tiene plena discrecionalidad para la opción, sino que debe optar por aquella que sea proporcional a la finalidad perseguida por la norma legal."

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Editorial Gaceta Jurídica. Novena Edición. Lima, 2009, p. 70.

³⁵ Al respecto, ver la sentencia recaída en el Expediente N° 00017-2011-PI/TC de fecha 3 de mayo de 2012 y la sentencia del 12 de diciembre de 2012 recaída en el Expediente N° 00008-2012-PI/TC.

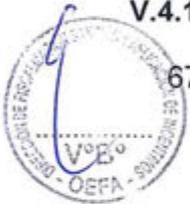


En este tipo de escenarios, si el particular ha dispuesto las acciones para rectificar su actuación y no ha lesionado el bien jurídico constituido por el ambiente se le podrá exonerar de imponerle una sanción, dado que está mostrando un interés en corregir su actuación. Asimismo, si ésta no ha puesto en riesgo el bien jurídico constituido por el ambiente, entonces no resultaría razonable castigarlo por una conducta que no tendría un carácter lesivo. El ordenamiento sancionador está destinado a evitar lesiones concretas a un bien jurídico, motivo por el cual si no ha existido la posibilidad de lesionarlo, la imposición de un castigo no se justificaría.

- c) Cuando el particular realizó una actividad sin tener instrumento de gestión pero lo obtuvo durante o después de la fiscalización ambiental. Al igual que en el caso anterior, se evaluará si el particular ha buscado rectificar su actuación y si ha puesto en riesgo el bien jurídico constituido por el ambiente, a efectos de que la actuación de la autoridad sea lo más proporcional y razonable a la conducta cometida por el particular.

66. Los escenarios mencionados y factores respecto de cómo llevaba adelante su actividad económica el particular deben ser tomados en cuenta para que la medida a imponer esté en directa proporcionalidad a la falta cometida por el particular y a las razones de por qué no cumplió con una determinada norma. Cabe recordar que toda medida a imponer a un particular implica ya una intervención o afectación de los derechos de los particulares, razón por la cual esa intervención no debe ir más allá de lo que sea necesario y de acuerdo a las circunstancias que rodearon el incumplimiento por parte del particular.

V.4.1.2 Aplicación del principio de razonabilidad al presente caso



67. La conducta prevista en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 señala que las actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas, configuran un supuesto de excepción para no aplicar las reglas previstas en el régimen excepcional establecido en la Ley N° 30230, correspondiendo, luego de determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer una sanción sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) y, de corresponder, dictar medidas correctivas³⁶.

68. La finalidad del Artículo 19° de la Ley N° 30230 es corregir la conducta infractora a través del dictado de medidas correctivas y sólo, excepcionalmente, la Autoridad Decisora impondrá una sanción pecuniaria según la gravedad del caso en concreto.

69. El supuesto de excepción previsto en el Literal b) del Artículo 19° de la Ley



36

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Disposición Complementaria Transitoria

ÚNICA.- Aplicación del Artículo 19° de la Ley N° 30230

Durante la vigencia del 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”, 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, en la resolución final se impondrá la multa correspondiente sin la reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio que se ordenen las medidas correctivas a que hubiera lugar.

(...).



N° 30230, específicamente el referido a la realización de actividades sin contar la certificación ambiental es aplicado en aquellos casos en los que el titular de la actividad nunca obtuvo la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente para el desarrollo de sus actividades a pesar de encontrarse en la posibilidad de hacerlo. La obtención tardía de la certificación ambiental del proyecto significaría el inicio de la realización de las acciones destinadas a la corrección de la conducta infractora, que es lo que se busca lograr con el dictado de medidas correctivas y, en *ultima ratio*, con la imposición de sanciones.

70. Adicionalmente, se deben considerar determinados criterios para la aplicación del Literal b) del Artículo 19° de la Ley 30230, tales como la producción de un daño real al ambiente, la realización de actividades en zonas prohibidas o vulnerables, así como en las zonas de influencia de estas, entre otros.
71. En el presente caso nos encontramos dentro del tercer escenario (literal c) del análisis de razonabilidad descrito, debido a que después de la supervisión regular (24 de julio del 2012) la señora Rosa Bernuy había iniciado el trámite de aprobación del PMA de su grifo (29 de noviembre del 2012); siendo que **el 28 de febrero del 2013 la Dirección de Energía y Minas del Gobierno Regional de Loreto aprobó el Plan de Manejo Ambiental del grifo de titularidad de la señora Rosa Bernuy.**
72. De la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente, no se ha verificado que la señora Rosa Bernuy haya realizado actividades en zonas prohibidas o vulnerables ni en las zonas de influencia de éstas.
73. En consecuencia y en estricta aplicación del principio de razonabilidad, corresponde señalar que la conducta infractora realizada por la señora Rosa Bernuy no se encuentra dentro del supuesto indicado en el Literal b) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, por lo que no corresponde imponerle una sanción.
74. Finalmente, es importante señalar que de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del TUO del RPAS, en caso que la declaración de existencia de responsabilidad administrativa adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia del administrado, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

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, y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de la señora Rosa Bernuy Rengifo por la comisión de la siguiente infracción y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:



Conducta infractora	Norma que tipifica la conducta infractora
La señora Rosa Bernuy Rengifo realizó actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente 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, en concordancia con el Artículo 3° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental aprobada por Ley N° 27446, el Artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, y el Artículo 5° de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.

Artículo 2°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente el dictado de medida correctiva por la comisión de la infracción indicada en el artículo precedente, de conformidad con lo previsto en la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 3°.- Declarar que en aplicación del principio de razonabilidad y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, no corresponde imponer a la señora Rosa Bernuy Rengifo una sanción por la comisión de la infracción señalada en el Artículo 1°.

Artículo 4.- Informar a la señora Rosa Bernuy Rengifo que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición de los recursos de reconsideración y apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contados a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 207° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General³⁷, 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 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 5°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, la declaración de responsabilidad administrativa será tomada en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo con la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 9°.- Remitir copia de la presente resolución directoral a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas; así como a la



37

Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

(...)

b) Recurso de apelación

(...)

207.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de
Evaluación y
Fiscalización Ambiental

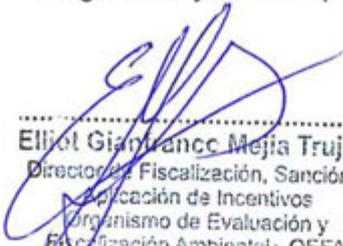
Resolución Directoral N° 1569-2016-OEFA/DFSAI

Expediente N° 239-2016-OEFA/DFSAI/PAS

Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Loreto para conocimiento y fines.



Regístrese y comuníquese,


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

yac