



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 041-2017-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE : 775-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : NELLY PILLACA GARAUNDO
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1770-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2016, a través del cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Nelly Pillaca Garaundo por no realizar un adecuado almacenamiento y manipulación del combustible en su grifo, al haberse detectado que el área de almacenamiento de combustible no se encontraba impermeabilizada, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM

Asimismo, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución, debido a que la DFSAI no ordenó medidas correctivas a Nelly Pillaca Garaundo por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución".

Lima, 3 de marzo de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Nelly Pillaca Garaundo¹ (en adelante, **Nelly Pillaca**) realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo ubicado en la Avenida 9 de diciembre S/N, sector Huamanhuayra distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho (en adelante, **grifo**).
2. Mediante Resolución Directoral N° 054-2011-GRA/DREMA, del 28 de setiembre de 2011 la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10282889370.

Ayacucho (en adelante, **DREM Ayacucho**), aprobó el Plan de Manejo Ambiental del grifo (en adelante, **PMA**).

3. El 18 de setiembre de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2012**) a las instalaciones del grifo de titularidad de Nelly Pillaca, a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y los compromisos asumidos en su PMA.
4. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Acta de Supervisión N° 004603² (en adelante, **Acta de Supervisión**), el Informe N° 594-2013-OEFA/ODCAJ-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y el Informe Técnico Acusatorio N° 243-2016-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**) del 7 de marzo de 2016.
5. Mediante Carta Circular N° 44-2016-OEFA/DFSAI/SDI de fecha 11 de julio de 2016⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) requirió a Nelly Pillaca información que dé cuenta sobre el estado actual de los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2012. Dicho requerimiento fue respondido por la administrada mediante escrito de fecha 20 de julio de 2016⁶.
6. Mediante la Resolución Subdirectorial N° 1437-2016-OEFA/DFSAI/SD del 14 de setiembre de 2016⁷, la SDI dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Nelly Pillaca.
7. Posteriormente, la administrada fue debidamente notificada⁸ con la resolución de imputación de cargos señalada en el considerando precedente, no presentando sin embargo los descargos correspondientes, ante lo cual la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA-DFSAI del 21 de noviembre de 2016⁹,

² Contenido en el soporte magnético (CD) que obra a fojas 07.

³ Contenido en el soporte magnético (CD) que obra a fojas 07.

⁴ Fojas 1 a 6.

⁵ Fojas 8 a 11.

⁶ Fojas 14 a 20.

⁷ Fojas 21 a 27. Cabe precisar que dicha resolución subdirectorial fue notificada a la administrada el 18 de setiembre de 2016 (fojas 30 y 31).

⁸ Cédulas de Notificación N° 1602-2016 y N° 1603-2016, que obran a fojas 30 y 31.

⁹ Fojas 61 a 66, notificada a la administrada el 23 de noviembre de 2016 (fojas 67 y 68).

a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Nelly Pillaca, conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1¹⁰:

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Nelly Pillaca en la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Nelly Pillaca Garaundo no realizó un adecuado almacenamiento y manipulación del combustible en un grifo, al haberse detectado que el área de almacenamiento de combustible no se encontraba impermeabilizada (en suelo presentaba manchas del combustible).	Artículo 44° Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM) ¹¹ .	Numeral 3.12.10 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD) ¹² .

Fuente: Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

8. La Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

¹⁰ Cabe indicar que asimismo, la citada resolución resolvió archivar el procedimiento administrativo sancionador respecto del hallazgo sobre no haber realizado un adecuado almacenamiento y manipulación del combustible en un grifo, al haberse detectado que no siguió las indicaciones señaladas en las hojas de seguridad MSDS.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006, cuyo Anexo fue publicado el 5 de marzo del mismo año.

Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

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

Rubro	Tipificación de la infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones
3. Accidentes y/o protección al medio ambiente				
3.12.10	Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Art. 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	

- (i) La DFSAI señaló que de acuerdo con el Acta de Supervisión y la Fotografía N° 3 del Informe de Supervisión, la DS constató en campo que el área de almacenamiento de combustibles del grifo no se encontraba impermeabilizada, presentando derrames y fugas y/o filtraciones de combustible, así como también, manchas de combustibles.
- (ii) La DFSAI señaló que de la revisión de las fotografías presentadas por la administrada mediante su escrito de levantamiento de observaciones de fecha 16 de octubre de 2012 se podía advertir que aquellas corresponden al área de despacho y no al área de almacenamiento en donde se detectó el hallazgo materia de imputación.
- (iii) Por lo tanto, la primera instancia concluyó que correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Nelly Pillaca por infringir lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, por no realizar un adecuado almacenamiento y manipulación del combustible de su grifo, al haberse detectado que el área de almacenamiento de combustible no se encontraba impermeabilizada.
- (iv) Asimismo, la DFSAI señaló que la declaración de la existencia de responsabilidad administrativa no exime a la administrada del cumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable en cuestión, por lo que, dispuso que informe a la DS sobre el cumplimiento de almacenar y manipular los combustibles en su grifo en un área impermeabilizada.

9. El 16 de diciembre de 2016, Nelly Pillaca interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) La administrada señaló que luego de la Supervisión Regular 2012, tomó acciones inmediatas destinadas a corregir la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- b) Al respecto, precisó que habría impermeabilizado con cemento toda el área y ambientes de almacenamiento de combustibles en el grifo, como se apreciaría en las fotografías insertas en su recurso de apelación.
- c) Asimismo ofreció como medio probatorio la realización de una nueva supervisión, a fin de que se corrobore lo señalado en el literal anterior.
- d) En ese sentido, concluyó que "*habiendo subsanado en su oportunidad la referida infracción debe archivar el presente procedimiento administrativo*

¹³ Fojas 70 a 76.

sancionador y declarar nulo (sic) la existencia de responsabilidad administrativa”.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁴, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁵ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

¹⁵ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁶.

13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁷ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁸ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁰, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²¹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

¹⁶ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

¹⁷

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

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

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

¹⁸

LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

¹⁹

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

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

²⁰

LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²¹

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

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente

órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²².
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²³, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²³ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁴.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁵, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁶; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.
20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y,

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁵ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

²⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares".

²⁷ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁸.

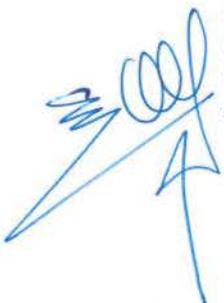
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso, consiste en determinar si el grifo del cual es titular Nelly Pillaca, contaba con el área de almacenamiento y descarga de combustible impermeabilizada, conforme a lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

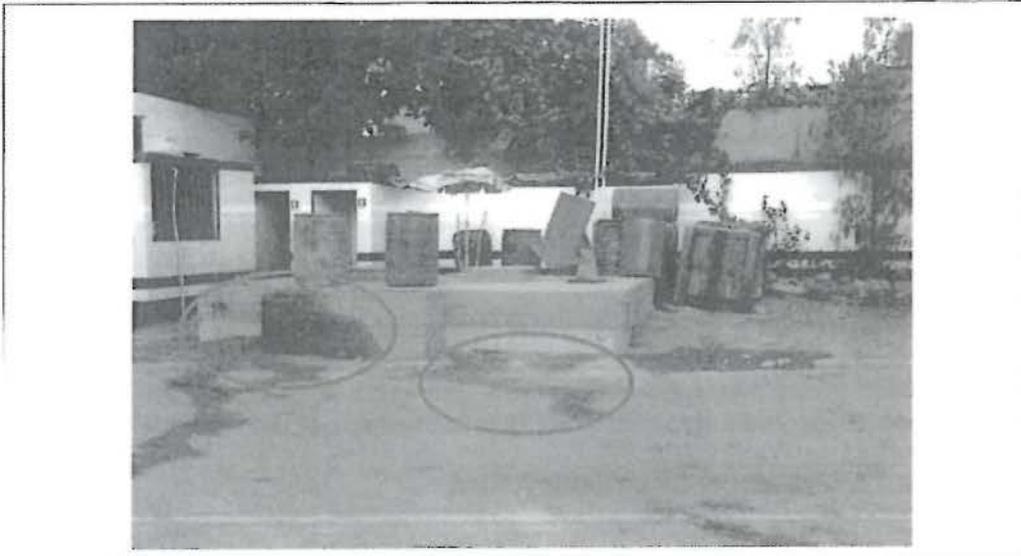
24. A efectos de realizar el análisis de la presente cuestión controvertida debe indicarse que conforme a lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el titular de la actividad de hidrocarburos debe realizar el almacenamiento y manipulación de sustancias químicas, incluyendo lubricantes y combustibles, en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención²⁹.

-  25. Pese a ello, de acuerdo con el contenido del Informe de Supervisión, la DS advirtió, tal como consta en la leyenda de la fotografía N° 3, que en la zona de descarga y almacenamiento de combustibles del grifo de titularidad de la administrada, *“se observa manchas de combustible, a causa de posibles derrames, fugas y/o filtraciones de la pared de sistema de contención. Asimismo, la zona no se encuentra impermeabilizada ni cuenta con piso de concreto”*. Dicho hallazgo se aprecia en la referida fotografía N° 3:
- 

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006, cuyo Anexo fue publicado el 5 de marzo del mismo año.

Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.



Fotografía N°
03

Zona de descarga y almacenamiento de combustibles.

Se observa manchas de combustible, a causa de posibles derrames, fugas y/o filtraciones de la pared de sistema de contención. Asimismo, la zona no se encuentra impermeabilizada ni cuenta con piso de concreto.

26. En esa línea, en el ITA la DS señaló lo siguiente:

"42. (...) los titulares de las actividades de hidrocarburos deben cumplir con determinadas condiciones mínimas para que el almacenamiento de sustancias químicas no cause o pueda causar un potencial daño al medio ambiente. Dichas condiciones son las siguientes:

- (i) Proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales,
- (ii) **realizar el almacenamiento en áreas impermeabilizadas,**
- (iii) **realizar el almacenamiento en áreas con sistemas de doble contención,**
- (iv) **contar con las hojas de seguridad MSDS.**

(...)

44. Cabe señalar que Nelly Pillaca Garaundo no ha presentado medio probatorio alguno que desvirtúe el hallazgo detectado; en tal sentido, al haberse expuesto a una situación de daño potencial al medio ambiente, (...) **y al haberse observado un piso no impermeabilizado con manchas de**

hidrocarburos, corresponde acusar el presente hallazgo, por infringir el artículo 44 del RPAAH.³⁰

(el resaltado es nuestro)

27. En virtud de ello, la DFSAI determinó que Nelly Pillaca no realizó un adecuado almacenamiento y manipulación del combustible en su grifo, al haberse detectado que el área de almacenamiento de combustible no se encontraba impermeabilizada (el suelo presentaba manchas de combustible), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
28. Sobre el particular, en su recurso de apelación, Nelly Pillaca manifestó que luego de la Supervisión Regular 2012, tomó acciones inmediatas destinadas a corregir la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Asimismo, precisó que habría impermeabilizado con cemento toda el área y ambientes de almacenamiento de combustibles en el grifo, como se apreciaría en las fotografías insertas en su recurso de apelación; y, además, solicitó la realización de una nueva supervisión, a fin de que se corrobore la impermeabilización señalada.
29. En ese sentido, Nelly Pillaca concluyó que *“habiendo subsanado en su oportunidad la referida infracción debe archivar el presente procedimiento administrativo sancionador y declarar nulo (sic) la existencia de responsabilidad administrativa”*.
30. Al respecto, esta sala considera que el argumento que se desprende de lo manifestado por la administrada es que habría subsanado la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1, y que dicha circunstancia lo eximiría de responsabilidad administrativa por su comisión.
31. Siendo ello así, corresponde mencionar que el 21 de diciembre de 2016 fue publicado en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1272 - Decreto Legislativo que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1272**), el cual modificó —e incorporó— diversos artículos de la Ley N° 27444, vigente desde el 22 de diciembre de 2016.
32. De conformidad a lo establecido en dicha norma, el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444³¹, considera actualmente que la subsanación

³⁰ Foja 5.

³¹ LEY N° 27444.
Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

voluntaria de la conducta infractora por parte de la administrada con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos —esto es, antes del inicio de un procedimiento administrativo sancionador—, **constituye una condición eximente de responsabilidad** por la comisión de la infracción administrativa.

33. En ese sentido, esta sala especializada considera que corresponde verificar si Nelly Pillaca subsanó la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 antes de la imputación de cargos del presente procedimiento, a efectos de determinar si en el presente caso, se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.
34. Para tales efectos, corresponde indicar que la conducta infractora en cuestión está referida a *"no realizar un adecuado almacenamiento y manipulación del combustible en su grifo, al haberse detectado que el área de almacenamiento de combustible no se encontraba impermeabilizada (el suelo presentaba manchas de combustible)"*.
35. Sobre las acciones posteriores realizadas por la administrada en el área de almacenamiento de combustible, se observa —en primer lugar— que el 16 de octubre de 2012, Nelly Pillaca presentó un escrito denominado *"Informe N° 1. Informe de cumplimiento de observaciones según Acta de Supervisión N° 004603"*³², en el cual indicó lo siguiente:

"ACCIÓN CORRECTIVA:

- *Para minimizar el derrame en mínimas cantidades de combustible, el personal está capacitado en estos temas para una mayor rapidez y por recomendación de la OEFA se tiene al alcance trapos húmedos con detergente y un balde con paños absorbentes.*

Ver fotos".

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
b) Otros que se establezcan por norma especial.
(...)

36. Cabe indicar que Nelly Pillaca adjuntó a dicho escrito dos (2) fotografías, que complementarían sus afirmaciones.
37. No obstante, de la observación de las fotografías antes indicadas, esta sala advierte que corresponden al área de despacho de combustible y no al área de almacenamiento de combustibles materia del hallazgo que generó la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1.
38. Por lo tanto, el escrito denominado "*Informe N° 1. Informe de cumplimiento de observaciones según Acta de Supervisión N° 004603*" no acredita la subsanación de la conducta infractora con anterioridad a la imputación de cargos en el presente procedimiento administrativo sancionador.
39. En segundo lugar, a través de su recurso de apelación, la administrada insertó otras (2) dos fotografías para acreditar la impermeabilización con cemento del área de almacenamiento de combustibles que habría realizado inmediatamente después de la Supervisión Regular 2012.
40. Sin embargo, si bien de la revisión de las fotografías antes referidas se aprecia que estas acreditarían la subsanación de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1³³, es oportuno indicar que esas imágenes fueron presentadas por la administrada recién ante esta instancia administrativa y, además, no se encuentran fechadas por lo que no es posible corroborar la oportunidad de la realización de dichas acciones de impermeabilización.
41. En este orden de ideas, las fotografías insertadas a su recurso de apelación no resultan suficientes para determinar que Nelly Pillaca subsanó dicha conducta infractora con anterioridad a la imputación de cargos en el presente procedimiento administrativo sancionador.
42. De otro lado, en cuanto al pedido de la administrada sobre la realización de una nueva supervisión en esta instancia, a fin de que corrobore la impermeabilización con cemento del área de almacenamiento de combustibles que habría realizado, es pertinente mencionar que una nueva supervisión acreditaría el estado actual del área del almacén del grifo y no el estado del mismo al momento de la comisión de la conducta infractora.
43. En consecuencia, esta sala especializada es de la opinión que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444, por lo tanto, corresponde desestimar lo alegado por la administrada en su recurso de apelación en dicho extremo.

³³ Al respecto, se observa que se trata de la misma área en donde se detectó el hallazgo materia de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 y que en dicha área se han realizado trabajos de impermeabilización con cemento.

Sobre la aplicación de medidas correctivas en el presente caso

44. Sin perjuicio de lo expuesto, esta sala considera necesario establecer si en el presente procedimiento, se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁴, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁵.

³⁴ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

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

³⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD.**

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

(...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 04293-2012-PA/TC, (Fundamentos jurídicos 12 y 13), ha señalado:

12. Sobre el "principio de congruencia", si bien se ha explicado que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales y que garantiza que el juzgador resuelva cada caso concreto sin omitir, alterar o exceder las pretensiones formuladas por las partes (Véase, STC N.° 08327-2005-PA/TC, fundamento 5), en sede administrativa, dicho principio procesal se encuentra flexibilizado, en la medida que en el *iter* del procedimiento administrativo debe armonizarse con la potestad de invalidación general de la Administración Pública.
13. En tal línea, entonces, la no existencia de identidad entre las cuestiones planteadas en el recurso de apelación y los extremos resueltos por la Resolución N° 170-2012-TC-S1 no necesariamente implica una afectación al derecho de defensa de la administrada, siempre que la autoridad administrativa cumpla con otorgar la debida oportunidad para realizar los respectivos descargos sobre los nuevos hechos a tratar.

Para Morón Urbina, la congruencia en la resolución que resuelve un recurso de apelación presenta sus propios matices al señalar que:

(...) el funcionario público no agota su cometido y obligaciones con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el recurso del administrado, sino que al funcionario corresponde, como proyección de su deber de oficialidad y satisfacción de los interés públicos, resolver sobre cuantos aspectos obren en el expediente, cualquiera sea su origen. Por ello, la congruencia en el procedimiento administrativo

45. Sobre el particular, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual estableció en su artículo 19³⁶ que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, **ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.**
46. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que desarrollen la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD³⁷, que aprobó las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en su numeral 2.2 del artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

*Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:
(...)*

2.2 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

adquiere singularidad hasta configurar la necesidad que la resolución decida imperativamente cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente, aportadas o no por el recurso. En tal sentido, el contenido mismo del expediente y no los extremos planteados por el recurso es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas.

(MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 641.)

³⁶ **LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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 (...)

³⁷ Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

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, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

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. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales". (Resaltado agregado)

47. Dicho ello, cabe indicar que de la revisión de la parte considerativa de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI se advierte que la DFSAI desarrolló un punto referido al cumplimiento posterior de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 y la obligación de informar a la Dirección de Supervisión al respecto³⁸, evaluando si la administrada subsanó o no el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2012³⁹.
48. En efecto, de la resolución apelada, se corrobora que la DFSAI ordenó a Nelly Pillaca, que en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días informe a la DS sobre el cumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable, fundamentando dicha decisión en lo dispuesto en el numeral 136.3 del artículo 136° de la Ley N° 28611⁴⁰.
49. A partir de ello y como conclusión de lo señalado en el considerando anterior, la DFSAI en el artículo segundo de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI, dispuso lo siguiente:

***“Artículo 2°.-** Informar a la Dirección de Supervisión, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45) días hábiles, el cumplimiento de la siguiente obligación ambiental fiscalizable, la cual será verificada en las supervisiones conforme a las funciones a cargo de la Dirección de Supervisión, establecidas en el marco normativo vigente (...).”*

³⁸ Sobre el particular, dicho desarrollo se encuentra en el acápite c) del punto V. de la resolución apelada.

³⁹ Cabe precisar que en la resolución apelada se ha resuelto declarar la responsabilidad administrativa por la comisión de la infracción descrita en el Cuadro N° 1.

⁴⁰ **LEY N° 28611.**

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

(...)

136.3 La imposición o pago de la multa no exime del cumplimiento de la obligación. De persistir el incumplimiento éste se sanciona con una multa proporcional a la impuesta en cada caso, de hasta 100 UIT por cada mes en que se persista en el incumplimiento transcurrido el plazo otorgado por la autoridad competente.

50. Al respecto, es debe indicarse que si bien en la parte considerativa de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI mencionó que no corresponde el dictado de medidas correctivas en aplicación de lo dispuesto 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/PCD⁴¹, la primera instancia omitió fundamentar las razones por las cuales llegó a dicha conclusión, pese a que en considerandos previos, determinó que el hallazgo detectado durante la Supervisión Regular 2012, no fue subsanado de acuerdo con lo regulado en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
51. En tal sentido y con relación a la debida motivación, debe indicarse que, conforme con lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, se establecen dos principios jurídicos relacionados con dicha exigencia: el principio de debido procedimiento y el de verdad materia respectivamente⁴². Respecto al principio del debido procedimiento, se establece

⁴¹ Resolución de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA
ÚNICA.- Aplicación del Artículo 19° de la Ley N° 30230**

Durante la vigencia del Artículo 19° de la Ley No 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 e) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley No 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.
- (ii) Si se verifica la existencia de una infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los Literales a), b) y e) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley No 30230, en la resolución final, se dictará una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora, 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. 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 la multa base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de las sanciones", aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo No 035-2013-OEFA/PCD o la norma que la sustituya. 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. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el registro correspondiente.

⁴² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

"La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto

o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso".

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

"(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)"

Finalmente, en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

"Así, en el Exp. N.º 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento

la garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho; asimismo, sobre el principio de verdad material, se dispone que los hechos que sustenten las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa, se encuentren verificados plenamente⁴³.

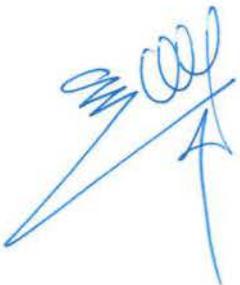
y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

f) Motivaciones cualificadas. - Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal."



43

LEY N° 27444.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido

52. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos (debidamente probados)⁴⁴ y las razones jurídicas y normativas correspondientes.
53. En ese sentido, esta sala concluye que no hubo motivación respecto de si correspondía determinar si era pertinente o no el dictado de medidas correctivas en relación a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 que la administrada no revertió, remedió o compensó todos los impactos negativos generados por la misma, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230 y el numeral 2.2 del artículo 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.
54. Asimismo, de lo expuesto se advierte que, en el extremo de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI, que ordenó a Nelly Pillaca informar a la DS sobre el cumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable que no fue subsanada, la DFSAI no se pronuncia sobre el dictado de medidas correctivas, sin respetar los principios de legalidad y debido procedimiento, de acorde al marco regulatorio del artículo 19° de la Ley N° 30230, sin justificar las razones por las cuales consideraba que no era necesario el dictado de medidas correctivas y disponiendo únicamente que la administrada informe sobre el cumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable que no fue subsanada.
55. Cabe agregar en este punto, que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.

procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.
(...)

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 trilaterales 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.

⁴⁴ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas** se encuentren **sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

56. En consecuencia con lo expuesto, esta sala considera que la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI, fue emitida vulnerando las exigencias que rigen la debida motivación, prevista en el numeral 1.2. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, así como en los artículos 3° y 6° de la referida ley; incurriéndose por ello en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal⁴⁵.
57. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI en el extremo del artículo 2° de la referida resolución debido a que la DFSAI no ordenó medidas correctivas a Nelly Pillaca por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento de la emisión de la resolución apelada, debiéndose devolver los actuados a la DFSAI, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones.
58. Cabe precisar, que lo resuelto por esta sala no significa una exoneración del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte de la administrada, sino que a través de la declaratoria de nulidad, corresponderá a la primera instancia el dictado de medidas correctivas para que la administrada restaure, rehabilite o corrija en lo posible los efectos nocivos de la conducta infractora objeto de cuestionamiento en el presente procedimiento, en atención a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325⁴⁶.

⁴⁵ LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

⁴⁶ LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán 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.

Asimismo, en el en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, una medida correctiva puede ser definida como:

"(...) 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 hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2016, en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de la señora Nelly Pillaca Garaundo, por la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI del 21 de noviembre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución, debido a que la DFSAI no ordenó medidas correctivas a Nelly Pillaca Garaundo por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; y en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Nelly Pillaca Garaundo y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN

Presidente

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



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

Vocal

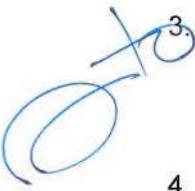
**Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

VOTO DISCREPANTE DEL VOCAL SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ

Con el debido respeto por la opinión en mayoría de mis colegas vocales, emito un voto discrepante respecto de la decisión adoptada en la Resolución N° 041-2017-OEFA/TFA-SME en el extremo que resuelve lo siguiente:

*“**SEGUNDO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAL del 21 de noviembre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución, debido a que la DFSAL no ordenó medidas correctivas a Nelly Pillaca Garaundo por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; y en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución”.*

Para fundamentar los alcances del voto discrepante me permito presentar los argumentos de hecho y de derecho que seguidamente expongo:

1. Por medio del artículo segundo de la Resolución N° 041-2017-OEFA/TFA-SME se declara la nulidad del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAL, debido a que la DFSAL no ordenó medidas correctivas a Nelly Pillaca por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la Resolución N° 041-2017-OEFA/TFA-SME.
2. Al respecto, si bien en el presente caso concuerdo con el voto en mayoría, con relación a que se debió dictar medidas correctivas teniendo en cuenta que existirían efectos negativos al ambiente que deben revertirse a causa de las manchas de combustible detectadas en el área de su almacenamiento dentro del grifo de titularidad de la administrada, cabe indicar que a través del artículo declarado nulo por el voto en mayoría se ordenó a Nelly Pillaca que, en un plazo no mayor a cuarenta y cinco (45), informe a la DS sobre el cumplimiento de las obligación ambiental fiscalizable vinculada al hallazgo que no fue subsanado a la fecha de la emisión de la resolución apelada.
3.  Con relación a ello, este órgano colegiado ha señalado en otros pronunciamientos que lo resuelto en el artículo 2° de la referida resolución directoral busca exhortar al administrado para que cumpla con las obligaciones ambientales fiscalizables que tiene a su cargo.
4. Por lo tanto, si bien la nulidad del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAL del 21 de noviembre de 2016 no libera a la administrado del cumplimiento de sus obligaciones, pues estas nacen de un mandato legal, ello sí conlleva a la dilación de la exigibilidad de informar sobre el cumplimiento de las mismas a la DS dentro del plazo establecido en la resolución apelada.

Por los fundamentos expuestos, mi voto es por **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1770-2016-OEFA/DFSAI.



SEBASTIAN ENRIQUE SUILO LÓPEZ

Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental