



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° 047-2017-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE : 1774-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : NELLY PILLACA GARAUNDO¹
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1832-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Sonia Mendoza Quispe por la comisión de las siguientes conductas infractoras:

- (i) No realizar el monitoreo de calidad de aire correspondiente al tercer trimestre del 2012, de acuerdo a los parámetros establecidos en su instrumento de gestión ambiental, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (ii) No realizar el monitoreo de ruido correspondiente al tercer trimestre del 2012, de acuerdo al parámetro establecido en su instrumento de gestión ambiental, lo cual generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

Dicha nulidad se sustenta en que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos vulneró el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que acarrea la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444.

Lima, 20 de marzo de 2017

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10282889370.

EMP

I. ANTECEDENTES

1. Nelly Pillaca Garaundo (en adelante, **Nelly Pillaca**) realizaba actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo ubicado en carretera Vía Los Libertadores Km. 4,9, sector Chamanapata, distrito de Ayacucho, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho (en adelante, **grifo**).
2. Mediante Resolución Directoral N° 055-2011-GRA/DREMA del 28 de setiembre del 2011, la Dirección Regional de Energía y Minas de Ayacucho (en adelante, **DREM Ayacucho**) aprobó el Plan de Manejo Ambiental (en adelante, **PMA**) del grifo.
3. El 16 de abril de 2013, la Oficina Desconcentrada Ayacucho (en adelante, **OD**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2013**) a las instalaciones del grifo a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo de Nelly Pillaca (en adelante, **IGA**).
4. Los resultados de dicha diligencia se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión N° 004618² (en adelante, **Acta de Supervisión**), la cual fue evaluada en el Informe N° 017-2013-OEFA/OD AYACUCHO-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 1314-2016-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**) del 17 de junio de 2016.
5. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1562-2016-OEFA/DFSAI/SDI de fecha 29 de setiembre de 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Nelly Pillaca⁵.
6. Posteriormente, con fecha 28 de octubre de 2016, Nelly Pillaca presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 1562-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁶.

² Foja 10.

³ Foja 10.

⁴ Fojas 1 a 10.

⁵ Fojas 11 a 18. Cabe precisar que dicha resolución fue notificada a la administrada el 30 de setiembre de 2016 en la avenida 9 de diciembre s/n, distrito de Jesús Nazareno, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho (foja 21) y en el jirón José Santos Chocano 1201, distrito de Jesús Nazareno, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho (foja 22).

⁶ Debe indicarse que, a través de sus descargos, Nelly Pillaca señaló como domicilio procesal la avenida 9 de diciembre s/n, distrito de Jesús Nazareno, provincia de Huamanga, departamento de Ayacucho.

7. Luego de evaluar los descargos presentados por Nelly Pillaca, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA-DFSAI del 30 de noviembre de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Sonia Mendoza⁸, conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se determinó la responsabilidad administrativa de Sonia Mendoza en la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Sonia Mendoza Quispe no realizó el monitoreo de los parámetros Dióxido de Azufre (SO ₂), Benceno, Hidrocarburos Totales (HT) expresado como Hexano, Material Particulado (PM _{2.5}) e Hidrógeno Sulfurado en el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al trimestre 2012-III conforme a su instrumento de gestión ambiental.	Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, Reglamento de aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM) ⁹ .	Numeral 3.4.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-

⁷ Fojas 38 a 46. Cabe precisar que dicha resolución directoral fue notificada al administrado el 6 de diciembre de 2016 (foja 48).

⁸ **LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

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

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

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

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la Dgaae el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

			OS/CD) ¹⁰ .
2	Sonia Mendoza Quispe no realizó el monitoreo de ruido considerando el parámetro Nivel de Presión Sonora Continua Equivalente con ponderación A (LAeqT), de acuerdo a su compromiso asumido en su instrumento de gestión ambiental durante el tercer trimestre del 2012.	Artículo 9° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

Fuente: Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

8. Al respecto, la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto de cambio de titular del grifo

- (i) La DFSAI señaló que el artículo 2° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2016-EM¹¹ dispone que las obligaciones contenidas en esa norma son de aplicación a todas las personas naturales y jurídicas titulares de contratos, concesiones y autorizaciones para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, entre ellas, de comercialización. Por lo tanto, el titular de

¹⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación 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.

Accidentes y/o protección del medio ambiente				
Rubro 3 3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental				
	Tipificación de la Infacción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental	Arts. 108°, 150° y 270° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 9° y 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art 7° del D.S. N° 002-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI
CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.				

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**
Artículo 2°.- El presente Reglamento es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10 de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos dentro del territorio nacional.
En caso que el Titular de la actividad transfiera, traspase o ceda la actividad a un tercero, el adquirente o cesionario debe ejecutar las obligaciones ambientales que se le hayan aprobado al transferente o cedente, así como las aplicables a dicha actividad. Esta regla rige también en el caso de fusión de empresas.

las actividades de comercialización es quien asume la responsabilidad por las acciones desarrolladas en el marco de la comercialización de hidrocarburos en su grifo.

- (ii) En este sentido, concluyó la primera instancia, habida cuenta que la señora Sonia Mendoza Quispe (en adelante, **Sonia Mendoza**) es la nueva titular del grifo en el cual se realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en virtud del registro de hidrocarburos N° 33160-050-030714, en adelante el procedimiento administrativo sancionador se entenderá contra ella.

Respecto de la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA

- (iii) La DFSAI sostuvo que los hechos materia del procedimiento administrativo sancionador están referidos a que en el tercer trimestre del año 2012, la administrada no realizó monitoreos ambientales de calidad de aire y ruido en los parámetros comprometidos en el PMA. En ese sentido, las conductas infractoras se configuraron el 30 de setiembre de 2012, ya que la administrada tenía hasta dicha fecha para realizar los monitoreos antes señalados en los parámetros establecidos en su instrumento de gestión ambiental.

- (iv) La primera instancia agregó que la Resolución Subdirectoral N° 1532-2016-OEFA/DFSAI/SDI fue notificada el 30 de setiembre de 2016, esto es, dentro del plazo de prescripción de cuatro (4) años establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, (en adelante, **Ley N° 27444**); asimismo, indicó que con la notificación de la referida resolución subdirectoral se suspendió el cómputo del plazo en cuestión y, además, considerando que Nelly Pillaca presentó sus descargos el 28 de octubre de 2016, hasta la fecha de la emisión de la resolución apelada no ha prescrito la potestad sancionadora del OEFA.

Respecto de las conductas infractoras N° 1 y 2

- *Conducta infractora N° 1*

- (v) La DFSAI señaló que de acuerdo con el PMA, Nelly Pillaca se comprometió a monitorear con una frecuencia trimestral la calidad de aire respecto de los parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 003-2008-MINAM.

(vi) Pese a ello, del Informe de Supervisión y del ITA, se advierte que Nelly Pillaca no realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al tercer trimestre del 2012 según lo previsto en su PMA, sino que lo hizo respecto de los parámetros Óxidos de Nitrógeno y Monóxido de Carbono los que no forman parte del compromiso asumido por la administrada en su instrumento de gestión ambiental.

(vii) La primera instancia señaló que la responsabilidad administrativa aplicable al presente procedimiento administrativo sancionador es objetiva, esto es, verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado puede eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero; sin embargo, la circunstancia alegada por la administrada como hecho determinante de tercero (referida a que el monitoreo fue elaborado por el laboratorio Labeco, por lo que desconocía del error cometido por dicho laboratorio) no rompe el nexo de causalidad entre la conducta y la infracción cometida. En ese sentido, la DFSAI precisó que la administrada debió corroborar que el laboratorio realice el monitoreo de calidad de aire según lo previsto en su PMA.

(viii) Por lo expuesto, la primera instancia concluyó que la administrada incumplió lo establecido en el artículo 9° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que no realizó el monitoreo de los parámetros Dióxido de Azufre (SO₂), Benceno, Hidrocarburos Totales (HT) expresado como Hexano, Material Particulado con diámetro menor a 2,5 micras (PM_{2.5}) e Hidrógeno Sulfurado, en el monitoreo ambiental de calidad de aire correspondiente al tercer trimestre del año 2012, conforme a su PMA, por lo que corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Sonia Mendoza en este extremo.

▪ *Conducta infractora N° 2*

(ix) La DFSAI señaló que de acuerdo con el PMA, Nelly Pillaca se comprometió a monitorear con una frecuencia trimestral el ruido producido en el grifo respecto de los parámetros establecidos en el Decreto Supremo N° 085-2003-PCM.

(x) La DFSAI señaló, que del Informe de Supervisión y del ITA, se advierte, que Nelly Pillaca no realizó el monitoreo ambiental de ruido durante el tercer trimestre del año 2012 respecto del parámetro Nivel de Presión Sonora Continua Equivalente con ponderación A (LAeqT), sino que los resultados

se presentaron en unidades de “Nivel Máximo dB (A)” y “Nivel Mínimo dB (A)”, los que no muestran el nivel constante de ruido.

- (xi) La primera instancia reiteró que la responsabilidad administrativa aplicable al presente procedimiento administrativo sancionador es objetiva, y que la circunstancia alegada por la administrada como hecho determinante de tercero (referida a que el monitoreo fue elaborado por el laboratorio Labeco, por lo que desconocía del error cometido por dicho laboratorio) no rompe el nexo de causalidad entre la conducta y la infracción cometida, pues debió corroborar que el laboratorio realice el monitoreo de ruido según lo previsto en su PMA.
- (xii) Por lo expuesto, la primera instancia concluyó que la administrada incumplió lo establecido en el artículo 9° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que no realizó el monitoreo de ruido considerando el parámetro Nivel de Presión Sonora Continua Equivalente con ponderación A (LAeqT), durante el tercer trimestre del 2012, conforme a su PMA, por lo que corresponde declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Sonia Mendoza en este extremo.

9. El 23 de diciembre de 2016, Nelly Pillaca interpuso recurso de apelación¹² contra la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) Nelly Pillaca señaló que en la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI no existe pronunciamiento sobre el pedido de la prescripción planteada en su escrito de descargos, siendo que, al omitir pronunciarse sobre este aspecto, se le ha colocado en un estado de indefensión, vulnerando su derecho a la legítima defensa, consagrado en el inciso 23 del artículo 2° y en el artículo 139° de la Constitución Política del Perú, *“por cuanto al no saber si se declara o no la prescripción se me imposibilita el derecho de poder interponer los recursos administrativos que la ley me permite y ampara”*. Por lo tanto, concluyó que se habría incurrido en las causales de nulidad prevista en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 10° de la Ley N° 27444.
- b) Aunado a ello, Nelly Pillaca indicó que de la Resolución Subdirectoral N° 1562-2016-OEFA/DFSAI/SDI, notificada con Cédula de Notificación N° 1755-2016 se desprende que el procedimiento administrativo sancionador se inició contra ella; sin embargo, *“...el titular del grifo en el cual se realiza actividades de comercialización de hidrocarburos pertenece a la señora Sonia Mendoza Quispe, tal como consta del registro de*

¹² Fojas 54 a 62.

hidrocarburos N° 33160-050-030714 y no a la señora Nelly Pillaca Garaundo”.

- c) Al respecto, agregó que de acuerdo con el artículo 2° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM las obligaciones contenidas en dicha norma son de aplicación a todas las personas naturales y jurídicas titulares de contratos, concesiones y autorizaciones para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, entre ellos de comercialización, por lo que la Cédula de Notificación N° 1755-2016 y la Resolución Subdirectoral N° 1562-2016-OEFA/DFSAI/SDI debió estar dirigida al titular del grifo; es decir, contra Sonia Mendoza¹³; sin embargo, ello no ocurrió.
- d) En ese sentido, sostuvo que no se puede iniciar un procedimiento administrativo sancionador por presuntas conductas infractoras a una persona (Nelly Pillaca) y declarar la responsabilidad administrativa por dichas conductas a otra persona (Sonia Mendoza) quien no ha sido notificada con el inicio del presente procedimiento, y se le ha colocado “en un estado de indefensión reprochado por el contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa, debido proceso entre otros”.
- e) Por lo tanto, solicitó que se declare la nulidad de la Cédula de Notificación N° 1755-2016, que contiene la Resolución Subdirectoral N° 1562-2016-OEFA/DFSAI/SDI y de todos los actos posteriores a ella, a fin de que se retrotraiga el procedimiento administrativo sancionador hasta la etapa de inicio del mismo “**Y SE NOTIFIQUE VÁLIDA Y DEBIDAMENTE CON LA RESOLUCIÓN AL TITULAR DEL GRIFO ZARIFO**”.

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.

¹³ Nelly Pillaca precisó que en el ítem III.2 de la resolución apelada la DFSAI habría reconocido que Sonia Mendoza era titular del grifo (foja 58).

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.

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, 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

 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.

 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 documentario, 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.

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


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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

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.
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

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.

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

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

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho 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, (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.

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.

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

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. Si bien los argumentos contenidos en el recurso de apelación interpuesto por Nelly Pillaca están orientados a ejercer su derecho de defensa respecto del acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI, esta Sala considera pertinente verificar si la DFSAI ha aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, teniendo en cuenta su condición de garante, en el marco de la justicia ambiental administrativa, del cumplimiento de los principios de legalidad, del debido procedimiento y de los demás principios²⁹, por parte de la Autoridad Decisora, delimitando así el objeto del pronunciamiento.
24. Una vez dilucidada dicha cuestión, este órgano colegiado se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos de defensa expuestos por Nelly Pillaca en su recurso de apelación.

IV. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Sobre el particular, cabe indicar que el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 recoge el principio del debido procedimiento, estableciendo que los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.
26. Asimismo, el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444 establece que conforme al principio de debido procedimiento no se pueden imponer sanciones

²⁹ Cabe precisar que lo señalado en el presente considerando tiene sustento, conforme con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD:

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

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.

sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento.

27. Sobre el particular, el artículo 11° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA señala que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.
28. En ese orden de ideas, es importante destacar que en la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad correspondiente (en este caso, la SDI) se encuentra obligada a notificar a la administrada la resolución de imputación de cargos, la cual debe cumplir con los requisitos previstos en el numeral 3 del artículo 234° de la Ley N° 27444³⁰; es decir, expresar los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir, las posibles sanciones que corresponderían, la autoridad competente para emitir la sanción y la norma que atribuya dicha competencia, otorgándole además un plazo para presentar los descargos respectivos.
29. Sobre la base de los hechos que se le imputen a título de cargo y la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir que oportunamente le fueron informadas al investigado en la resolución de imputación de cargos; y, además, luego de la valoración de los descargos respectivos que tuvo la oportunidad de presentar dentro del plazo otorgado por la SDI, la Autoridad Decisora (en este caso, la DFSAI) se pronunciará determinando o no la existencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado.
30. En el presente caso, mediante la Resolución Subdirectorial N° 1562-2016/OEFA/DFSAI/SDI, notificada el 30 de setiembre de 2016, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Nelly Pillaca por la presunta comisión de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, en razón a ello dicha persona natural tuvo la oportunidad de ejercer su derecho de defensa respecto de la imputación de cargos formulada en su contra.

³⁰

LEY N° 27444.

Artículo 234°.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

(...)

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

31. Luego, a través de la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI señaló que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2016-EM, las obligaciones contenidas en esta norma son de aplicación a todas las personas naturales y jurídicas titulares de contratos, concesiones y autorizaciones para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, entre ellos, de comercialización³¹, por lo que el titular de las actividades de comercialización es quien asume la responsabilidad por las acciones desarrolladas en el marco de la comercialización de hidrocarburos en su grifo.
32. A partir de ello, la DFSAI concluyó que siendo que Sonia Mendoza era la actual titular del grifo en el cual se detectaron los hallazgos materia del presente procedimiento administrativo sancionador, este procedimiento se entendería en adelante contra ella.
33. Es así que, mediante la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Sonia Mendoza, por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
34. No obstante, de la revisión de los actuados que obran en el expediente, no se advierte que Sonia Mendoza, la presunta responsable de la comisión de las conductas infractoras señaladas en el cuadro N° 1 de la presente resolución, haya sido notificada con el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador ni que ella haya realizado actuaciones procedimentales que permitieran suponer razonablemente que tuvo conocimiento oportuno de una imputación de cargos en su contra en el presente procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27° de la Ley N° 27444.
35. Sobre el particular, es pertinente indicar que el desconocimiento por parte de Sonia Mendoza respecto de que el presente procedimiento administrativo sancionador "se entendería contra ella" como fue señalado por la DFSAI en la resolución apelada, conllevó a que no tuviera los medios adecuados para ejercer su derecho de defensa respecto de las conductas infractoras por las cuales, la DFSAI le atribuyó responsabilidad administrativa a través de la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI.

³¹ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM**

Artículo 2°.- El presente Reglamento es de aplicación para todas las personas naturales y jurídicas Titulares de Contratos definidos en el artículo 10 de la Ley N° 26221, así como de Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos dentro del territorio nacional.

En caso que el Titular de la actividad transfiera, traspase o ceda la actividad a un tercero, el adquirente o cesionario debe ejecutar las obligaciones ambientales que se le hayan aprobado al transferente o cedente, así como las aplicables a dicha actividad. Esta regla rige también en el caso de fusión de empresas."

36. En vista de lo anteriormente expuesto y atendiendo al rol del Tribunal de Fiscalización Ambiental de velar por el respeto del derecho de defensa y debido procedimiento, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que acarrea la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444³², por lo que se debe retrotraer el procedimiento hasta el momento anterior a la imputación de cargos con la respectiva devolución de los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.
37. En virtud de lo expuesto, no corresponde emitir pronunciamiento sobre los argumentos expuestos por Nelly Pillaca en su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Sonia Mendoza Quispe por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo; por los fundamentos expuestos en su parte considerativa.

SEGUNDO.- DISPONER que, en aplicación del numeral 11.3 del artículo 11° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad a que se refiere el artículo primero de la presente resolución.

³²

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.

(...)



TERCERO.- Notificar la presente resolución a Nelly Pillaca Garaundo y a Sonia Mendoza Quispe 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

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización