



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera

RESOLUCIÓN N° 014-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 795-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y
APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : GRIFO TABALOSOS E.I.R.L.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1653-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI del 24 de octubre de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Grifo Tabalosos E.I.R.L. por infringir lo dispuesto en el artículo 50° Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, al haberse acreditado que la referida empresa no contaba con un registro de residuos sólidos en general en su establecimiento".

Lima, 6 de junio de 2017

I. ANTECEDENTES

1. El señor Merardo Meza Coronel¹ (en adelante, señor **Merardo Meza**) realizó actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo ubicado en el kilómetro 40 de la avenida Fernando Belaunde Terry, distrito de Tabalosos, provincia de Lamas, departamento de San Martín (en adelante, **grifo**).
2. El 21 de setiembre de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones del grifo (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Merardo Meza, conforme se desprende del Informe N° 521-2013-OEFA/DS-HID² (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 980-2015-OEFA/DS³ (en adelante, **ITA**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10090428239.

² Páginas 1 a la 5 del archivo digitalizado correspondiente al Informe N° 521-2013-OEFA/DS-HID. Foja 12 del expediente (CD).

³ Fojas 1 a 12.

3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1326-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio de 2016⁴, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador contra Merardo Meza, quien no presentó descargos pese a que fue notificado el 14 de setiembre de 2016⁵.
4. No obstante, el 27 de setiembre de 2016, la empresa Grifo Tabalosos E.I.R.L.⁶, en su calidad de nuevo titular del grifo, representada por su gerente general, el señor Merardo Meza (en adelante, **Grifo Tabalosos**), presentó sus descargos al presente procedimiento administrativo sancionador⁷.
5. Luego de la evaluación de los descargos formulados por Grifo Tabalosos, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI del 24 de octubre de 2016, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Grifo Tabalosos⁸ por la conducta infractora que se describe a continuación en el Cuadro N° 1 (en adelante, **conducta infractora**):

⁴ Fojas 16 a 21.

⁵ Foja 22.

⁶ Registro Único de Contribuyente N° 20600912365.

⁷ Presentados mediante escrito con registro N° E01-066437 del 27 de setiembre de 2016. Fojas 27 a 48.

⁸ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

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

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

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

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

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

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



Cuadro N° 1: Conducta infractora mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Grifo Tabalosos en la Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Merardo Meza Coronel (actualmente, Grifo Tabalosos) no contaba con un registro ⁹ de residuos sólidos en general en su establecimiento.	Artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁰ .	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹¹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

6. La Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI señaló que, de acuerdo con el artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), Grifo Tabalosos se encontraba obligado a llevar un registro sobre la generación de residuos en general, en el cual se incluya

⁹ En el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 1326-2016-OEFA/DFSAI/SDI se dispuso iniciar el presente procedimiento administrativo sancionador contra el administrado por el incumplimiento del artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM por la siguiente conducta infractora:

"El señor Merardo Meza Coronel no contaría con un registro de residuos sólidos en general en su establecimiento."

No obstante, de la motivación de la resolución subdirectoral se advierte que la conducta imputada sería que el administrado no contaría con un registro de generación de residuos sólidos en general.

¹⁰ **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 50°.- En las Actividades de Hidrocarburos se llevará un registro sobre la generación de residuos en general; su clasificación; los caudales y/o cantidades generados; y la forma de tratamiento y/o disposición para cada clase de residuo. Un resumen con la estadística y la documentación sustentatoria de dicho registro se presentará en el informe anual a que se refiere el artículo 93.

¹¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERG**, 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 1	1. No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1.4	Incumplimiento de reportes y otras obligaciones del generador de residuos sólidos.	Arts. 3°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Arts. 25° y 115° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM.	Hasta 5 UIT.	-

información sobre la clasificación, las cantidades generadas y la forma de tratamiento y/o disposición para cada clase de residuo.

- (ii) No obstante ello, la primera instancia indicó que durante la Supervisión Regular 2012, la DS advirtió que en el administrado no contaba con el registro de movimiento de salida de los residuos sólidos peligrosos.
- (iii) Asimismo, la DFSAI indicó respecto de lo alegado por el Grifo Tabalosos¹², que se encuentra acreditado que el administrado no contaba con un registro de generación residuos sólidos en general en su establecimiento, no obstante ello, las acciones posteriores que haya ejecutado serían analizados al momento de determinarse la pertinencia de una medida correctiva.
- (iv) Además, la primera instancia señaló que la imputación es por el incumplimiento del artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referido a no contar con un registro de residuos sólidos en general en su establecimiento, por lo que el argumento relacionado a la empresa prestadora de servicios no guarda relación con la presente imputación.
- (v) En ese sentido, la DFSAI determinó la responsabilidad de Grifo Tabalosos por el incumplimiento del artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, indicando que no corresponde imponer una medida correctiva, pues a la fecha el administrado subsanó la conducta infractora.

7. Con fecha 21 de noviembre de 2016, Grifo Tabalosos interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- (i) Grifo Tabalosos alegó que, si bien la imputación versa sobre el hecho de no contar con un registro de residuos sólidos, no se ha tomado en cuenta la voluntad de subsanar y cumplir con las leyes y obligaciones, ya que actualmente cuenta con un registro de residuos sólidos.
- (ii) Asimismo señaló lo siguiente:

"En el año 2,012 (sic) mi empresa tenía recién un año al servicio del pueblo de Tabalosos y del Perú, sin embargo, en vez de entender y/o ayudar a solucionarlo más se le está buscando a como dé lugar sancionar aplicando alguna multa (...)"

¹² Grifo Tabalosos alegó que i) por desconocimiento el grifo no contaba con registro de generación de residuos sólidos, sin embargo actualmente cuenta con dicho registro; y, ii) que actualmente no cuenta con gran cantidad de residuos sólidos peligrosos, motivo por el cual no se ha contratado una empresa prestadora de servicios de residuos sólidos para realizar la disposición final.

¹³ Fojas 64 a 70, subsanado mediante escrito de fecha 30 de enero de 2017 (fojas 74 a 81).



- (iii) En esa línea, indicó que de acuerdo a lo señalado en el artículo 13° de la Resolución de Presidencia Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, el administrado podrá proponer a la Administración la aplicación de una medida correctiva, no obstante, actualmente ya cuentan con el registro sobre la generación de los residuos en general en el grifo.
- (iv) En ese sentido, de acuerdo a lo señalado en el Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**) el OEFA puede promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de obligaciones siempre que no se haya generado riesgo real a la flora, fauna y salud de las personas, por lo que, solicita que se le aplique el contenido en dicha resolución al presente incumplimiento de la obligación al artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM al constituir una infracción leve que ha sido subsanada.

II. COMPETENCIA

8. 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.
9. 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

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

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.

10. 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.
11. 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.
12. 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

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.

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.**



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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. 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.
14. 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.

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.

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.

15. 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.
16. 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.
17. 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.
18. 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.

24
25

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

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.
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".

26
27
1
2

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.

19. 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.
20. 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 PREVIA

21. Antes de analizar los argumentos expuestos en la apelación contra la Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI, esta sala, teniendo en cuenta su condición de garante, considera pertinente verificar si la DFSAI ha aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, en el marco de la justicia ambiental administrativa, del cumplimiento de los principios de legalidad, del debido procedimiento y de los demás principios que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora²⁹, por parte de la Autoridad Decisora.
22. Dicho ello, debe mencionarse que en la resolución apelada se indicó, a partir del artículo 2° del Decreto Supremo N° 015-2016-EM, 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. Por ello, al ser Grifo Tabalosos el nuevo titular del grifo³⁰, en el cual realiza actividades de comercialización de hidrocarburos, en virtud del registro de hidrocarburos N° 91262-050-170216, el presente procedimiento se debe entender con Grifo Tabalosos.

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

²⁹ **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.

³⁰ Ubicado en la Avenida Fernando Belaunde Terry, Kilometro 40, distrito de Tabalosos, provincia de Lamas, departamento de San Martín.

23. Finalmente, la DFSAI declaró responsable administrativamente a Grifo Tabalosos por el incumplimiento del artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
24. Ahora bien, de la revisión del Informe de Supervisión se aprecia que mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 1572-2011-OS/GFHL-UCHL del 08 de febrero de 2011³¹ se resolvió lo siguiente:

Artículo Único.- Aprobar a favor del MERARDO MEZA CORONEL, el Informe Técnico N° 188053-UF-050-2011, con calificación Favorable para Uso y Funcionamiento de Grifo, para el establecimiento con Código OSINERGMIN N° 91262, ubicado en carretera Fernando Belaunde Terry KM 40, esquina con Jr. Lamas, distrito de Tabalosos, provincia de Lamas, departamento de San Martín; que en anexo adjunto forma parte integrante de la presente resolución". (Resaltado agregado)

25. Asimismo, en el Informe Técnico N° 188053-UF-050-2011 se describe las instalaciones que conforman al grifo³², como se detalla a continuación:

"4.- INSTALACIONES

4.1 Descripción de las instalaciones:

El establecimiento tiene instalado dos tanques de combustibles con una capacidad total de almacenamiento de 4,000 galones. Un tanque de 2,000 galones para Diesel B5, un tanque de dos compartimientos: un compartimiento de 750 galones para G-90 y un compartimiento de 1,250 galones para G-84 (...)"

26. De igual modo, mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería Osinergmin N° 3028-2011-OS/GFHL del 14 de marzo de 2011³³, se resolvió lo siguiente:

"ARTÍCULO PRIMERO.- Inscribir en el Registro de Hidrocarburos de Osinergmin a Merardo Meza Coronel para el desarrollo de la actividad de grifo para el establecimiento ubicado en CARRETERA FERNANDO BELAUNDE TERRY KM 40, ESQUINA CON JR. LAMAS, distrito de TABALOSOS, provincia de LAMAS, departamento de SAN MARTIN, cuyo detalle se encuentra en el Anexo que forma parte integrante de la resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- EMITIR LA FICHA DE REGISTRO, otorgada a favor de MERARDO MEZA CORONEL".

³¹ Páginas 197 a 202 del Informe de Supervisión que obra en un CD, foja 12.

³² Página 200 del Informe de Supervisión que obra en un CD, foja 12.

³³ Páginas 195 y 196 del Informe de Supervisión que obra en un CD, foja 12.

27. Por lo tanto, de las resoluciones emitidas por la Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) se advierte que Merardo Meza se encontraba autorizado para el funcionamiento del grifo.
28. Dicho ello, cabe indicar que si bien al momento en que se detectó la infracción durante la Supervisión Regular 2012, Merardo Meza era titular de las actividades de comercialización de hidrocarburos que se realizaba en el grifo, posteriormente Grifo Tabalosos, constituido por el administrado³⁴, se apersonó al procedimiento y formuló descargos indicando lo siguiente:

*"La empresa GRIFO MERARDO MEZA CORONEL como persona natural, ha funcionado hasta el mes del presente año (...) Pero ahora cambiando su razón social llamado GRIFO TABALOSOS E.I.R.L. (...) viene funcionando (...)
(...) A partir del 26 de agosto del 2015 con la razón social de Grifo MERARDO MEZA CORONEL (ANTES) y continua en la fecha con la razón social de Grifo Tabalosos E.I.R.L. CONTAMOS CON EL REGISTRO DE RESIDUOS SÓLIDOS (...)"*

29. De lo expuesto hasta este momento, esta sala advierte que para este caso en particular, el grifo se mantuvo bajo la dirección de Merado Meza, pues conforme se aprecia del portal web del Osinergmin, Grifo Tabalosos se encuentra inscrito en el Registro de Hidrocarburos de Establecimiento de Venta al Público de Combustible Líquido y GLP³⁵, con el número de registro 91262-050-170216, en el cual se detalla la siguiente información:

*"Datos del Establecimiento de Venta al Público de Combustible Líquido y GLP
Expediente: 201600018841
Número de Registro: 91262-050-170216
ITF: 88053-UF-050-2011
RUC: 20600912365
Razón Social: GRIFO TABALOSOS E.I.R.L.
Dirección Operativa: CARRETERA FERNANDO BELAUNDE TERRY KM 40,
ESQUINA CON JR. LAMAS
Departamento: SAN MARTÍN*

³⁴ Sobre el particular, mediante Escritura Pública N° 151 del 18 de diciembre de 2015 se constituyó la empresa individual de responsabilidad limitada denominada Grifo Tabalosos E.I.R.L., designándose como titular gerente al mismo administrado, conforme se advierte de la Partida N° 11113575 del Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos.

Foja 88.

Cabe indicar que de acuerdo con el Reglamento para la Comercialización de Combustibles Líquidos y otros Productos Derivados de los Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 030-98-EM se define como Registro de Hidrocarburos al:

"Padrón donde obran inscritas las personas dedicadas a la Actividad de Comercialización de Hidrocarburos. En adelante se le denominará Registro."

<i>Provincia:</i>	LAMAS
<i>Distrito:</i>	TABALOSOS
<i>Tipo de Establecimiento:</i>	PUESTO DE VENTA DE COMBUSTIBLE - GRIFOS
<i>Almacenamiento 1:</i>	Tanque: 1 Compartimiento: 1 Capacidad 1250 gls Producto: GASOLINA 84
<i>Almacenamiento 2:</i>	Tanque: 1 Compartimiento: 2 Capacidad 750 gls Producto: GASOLINA 90
<i>Almacenamiento 3:</i>	Tanque: 2 Compartimiento: 1 Capacidad 2000 gls Producto: DIESEL B5
<i>Capacidad Total CL (gl):</i>	4000
<i>Fecha de Emisión:</i>	17/02/2016
<i>Fecha de Firma:</i>	22/02/2016
<i>Representante:</i>	MERARDO MEZA CORONEL
<i>GLP en Cilindros:</i>	480" (Resaltado agregado)

30. De los datos consignados, se corrobora que se trata del mismo grifo, pues cuenta con las mismas características al que fue aprobado mediante el Informe Técnico N° 188053-UF-050-2011 y se encontraba bajo la conducción de Merardo Meza.
31. En este contexto, a criterio de esta sala, que inicialmente Merardo Meza haya realizado las actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo y que luego dicha actividad haya sido asumida por Grifo Tabalosos³⁶, ello no significa liberación de responsabilidad por parte de este último, pues al haber adquirido, a raíz de la constitución de una Empresa Individual de Responsabilidad Limitada, la titularidad de las actividades de comercialización de hidrocarburos asume la responsabilidad por las obligaciones adquiridas del grifo³⁷.
32. En ese sentido, sostener lo contrario en este caso, conllevaría a que la limitación de responsabilidad –propia de este tipo de empresas– se extienda a las obligaciones ambientales, pese a que hay una vinculación patrimonial (pues tanto la persona natural como la persona jurídica realizan la misma actividad

³⁶ Conforme se aprecia del número de registro 91262-050-170216.

³⁷ Cabe precisar que este caso es distinto al resuelto mediante Resolución N° 047-2017-OEFA/TFA-SME del 20 de marzo de 2017 la Sala Especializada en Minería y Energía que declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 1832-2016-OEFA/DFSAI del 30 de noviembre de 2016.

En dicho procedimiento, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Sonia Mendoza Quispe, por ser la actual titular del grifo en el cual se detectaron los hallazgos materia del presente procedimiento administrativo sancionador, pese a que no se le notificó el inicio del 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; razón por la cual la Sala Especializada en Minería y Energía advirtió vulneración del principio de debido procedimiento.

En el presente caso, no se ha vulnerado el principio de debido procedimiento de Grifo Tabalosos pues este presentó descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 1326-2016-OEFA-DFSAI/DSI.



empresarial con los mismos bienes y licencias), lo cual no puede ser permitido en el marco del derecho fundamental a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

33. Cabe precisar que, la exigencia del cumplimiento de las obligaciones ambientales es para todos aquellos titulares que desarrollen actividades de hidrocarburos, tales como la comercialización, en atención a lo dispuesto en el artículo 2° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM; en ese sentido, el cambio de titularidad en las actividades de comercialización no exime dicho cumplimiento.
34. En ese sentido, corresponde a que esta sala proceda con la evaluación de la conducta infractora imputada a Grifo Tabalosos.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

35. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si resulta aplicable las disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD por el incumplimiento del artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

36. En su recurso de apelación, el administrado señaló que la supuesta conducta infractora detectada durante la Supervisión Regular 2012 se subsume dentro de los supuestos de los hallazgos de menor trascendencia regulados en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD. En ese sentido, Grifo Tabalosos mencionó que habría subsanado la observación detectada durante la Supervisión Regular 2012, conforme se desprende de los registros de residuos sólidos adjuntado en su escrito de descargos, razón por la cual solicita se declare fundada su apelación.
37. Sobre el particular, debe indicarse que el literal b) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325³⁸ señala que la función supervisora tiene como objetivo

³⁸

LEY N° 29325.

Artículo 11°.- Funciones generales

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:

(...)

b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud, siendo que en dichos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

38. Bajo dicho contexto, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD al cual alude el administrado tenía por finalidad reglamentar el literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325 y, en ese contexto, regular los supuestos de hecho que serían calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente³⁹. En ese sentido, la referida norma buscaba promover la subsanación voluntaria de aquellos incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.
39. Ahora bien, debe precisarse que la aplicación del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD no fue invocado antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, y además, el referido reglamento se encuentra derogado por el Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**), razón por la cual no corresponde el análisis de su aplicación retroactiva al presente caso. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

40. Por lo expuesto, esta sala es de la opinión que Grifo Tabalosos incumplió lo dispuesto en el artículo 50° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, no siendo aplicable lo señalado en el Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD; y, en tal sentido, se debe confirmar la Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

³⁹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia**, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

Artículo 1°.- Objeto

1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.

1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.

por parte de Grifo Tabalosos por la comisión de la conducta infractora del Cuadro N° 1 de la presente resolución

VII. SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CAUSAL EXIMENTE CONTENIDA EN EL LITERAL F) DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 255° DEL T.U.O. DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

41. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del 255° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **T.U.O. de la Ley del Procedimiento Administrativo General**)⁴⁰, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa. Por ello, esta sala considera que corresponde verificar si en el presente caso se configuró dicho supuesto eximente de responsabilidad administrativa.
42. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1326-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio de 2016 se inició el procedimiento administrativo sancionador contra el Merado Meza, a través de la cual se le imputó la presunta comisión de la conducta descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, referida a no contar con un registro de generación de residuos sólidos en general.
43. En virtud de ello, Grifo Tabalosos, presentó sus descargos el 27 de septiembre de 2016, adjuntando: (i) copias legalizadas del registro de residuos sólidos peligrosos de los años 2015 y 2016, (ii) copias fotostáticas de fotografías de un recipiente de residuos sólidos peligrosos; y de distintos recipientes con diferentes residuos.

⁴⁰ DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2017.

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

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

- El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- 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 253.

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

- 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.
 - Otros que se establezcan por norma especial."
- (...) (Resaltado agregado)

44. En ese sentido, de la revisión de los actuados que obran en el expediente, se desprende que Grifo Tabalosos no presentó medios probatorios a efectos de acreditar la subsanación de la conducta infractora, materia de análisis, con anterioridad a la imputación de cargos formulada en su contra mediante la Resolución Subdirectoral N° 1326-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio de 2016.
45. Por lo tanto, esta sala considera que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General respecto de la conducta infractoras descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en el TUO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS ; 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 de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

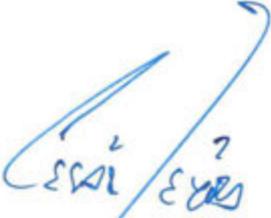
SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1653-2016-OEFA/DFSAI del 24 de octubre de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Grifo Tabalosos E.I.R.L. por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.



SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Grifo Tabalosos E.I.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental