



PERÚ

Ministerio  
del AmbienteOrganismo de  
Evaluación y  
Fiscalización Ambiental

Resolución Directoral N° 0826-2018-OEFA/DFAI

Expediente N° 1990-2017-OEFA/DFSAI/PAS

**EXPEDINTE N°** : 1990-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : MUNICIPALIDAD DISTRITAL DE TORATA<sup>1</sup>  
**UNIDAD PRODUCTIVA** : PUESTO DE VENTA DE COMBUSTIBLE - GRIFO  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE TORATA Y PROVINCIA DE MARISCAL NIETO, DEPARTAMENTO DE MOQUEGUA  
**SECTOR** : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
**MATERIA** : ARCHIVO

Lima, 30 ABR. 2018

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 0043-2017-OEFA/DFAI/SFEM de fecha 29 de diciembre de 2017 y los escritos de descargo presentados por Municipalidad Distrital de Torata; y,

## I. ANTECEDENTES

1. El 31 de julio de 2014, la Oficina Desconcentrada de Moquegua (en adelante, OD **Moquegua**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA realizó una acción de supervisión a las instalaciones del grifo de titularidad de la Municipalidad Distrital de Torata (en adelante, **Municipalidad de Torata**), ubicado en Carretera Binacional Ilo - Desaguadero – La Paz, Kilómetro 118+200, distrito de Torata, provincia de Mariscal Nieto y departamento de Moquegua. Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N<sup>2</sup>, de fecha 31 de julio de 2014 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión N° 006-2014-OEFA/OD MOQUEGUA<sup>3</sup>, de fecha 05 de septiembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
2. Mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 006-2016-OEFA/OD MOQUEGUA<sup>4</sup>, de fecha 10 de junio de 2016 (en lo sucesivo, **ITA**), la OD MOQUEGUA analizó los hallazgos detectados, concluyendo que la Municipalidad Distrital de Torata habría realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1253-2017-OEFA-DFSAI/SDI,<sup>5</sup> notificada el 13 de octubre de 2017<sup>6</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **SDI**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra la Municipalidad Distrital de Torata, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 1 de la referida Resolución Subdirectoral.
4. El 27 de octubre de 2017, la Municipalidad Provincial de Torata presentó sus descargos<sup>7</sup> (en adelante, **escrito de descargos N° 1**) al presente PAS.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20171880115.

<sup>2</sup> Página 10 del archivo digitalizado contenido en el CD obrante a folios 7 del expediente.

<sup>3</sup> Páginas 1 – 7 del archivo digitalizado contenido en el CD obrante a folios 7 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 1 – 6 del expediente.

<sup>5</sup> Folios 8 -12 del expediente.

<sup>6</sup> Folio 13 del expediente.

<sup>7</sup> Folios 14 - 20 del expediente.





5. El 30 de enero del 2018, se notificó<sup>8</sup> a la Municipalidad Provincial de Torata el Informe Final de Instrucción N° 0043-2017-OEFA/DFAI/SFEM<sup>9</sup> (en lo sucesivo, **Informe Final**).
6. El 19 de febrero del 2018, la Municipalidad Provincial de Torata presentó sus descargos (en lo sucesivo, **escrito de Descargos N° 2**) al Informe Final<sup>10</sup>.

## II. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

II.1 **Único hecho imputado:** La Municipalidad Distrital de Torata realizó actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

### a. Normativa aplicable

7. Sobre el particular, los Artículos 2° y 3° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobada por Ley N°27446, establecen que los administrados que realicen actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, no pueden iniciar sus operaciones sin contar previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente; quedando las autoridades nacionales, regionales y locales impedidas de aprobar, autorizar, o habilitar actividades que no cuenten con la referida certificación.<sup>11</sup>
8. Asimismo, el artículo 9° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM -norma que se encontró vigente hasta el 12 de noviembre del 2014- (en adelante, **RPAAH**), estableció que 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<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Folio 43

<sup>9</sup> Folios 21 a 28 del Expediente.

<sup>10</sup> Folios del 29 al 42 del Expediente.

<sup>11</sup> Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental aprobada por Ley N°27446-SEIA

**"Artículo 2.- Ámbito de la ley**

*Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, las políticas, planes y programas de nivel nacional, regional y local que puedan originar implicaciones ambientales significativas; así como los proyectos de inversión pública, privada o de capital mixto, que impliquen actividades, construcciones, obras, y otras actividades comerciales y de servicios que puedan causar impacto ambiental negativo significativo. El Reglamento señalará los proyectos y actividades comerciales y de servicios que se sujetarán a la presente disposición."*

**"Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental**

*No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2 y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente."*

<sup>12</sup> Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM

**"Artículo 9°.-**

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





9. En esa misma línea, el Artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, **Nuevo RPAAH**), establece que previo al inicio de las actividades de hidrocarburos, ampliación de actividades o modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento<sup>13</sup>.
10. Por otro lado, la Octava Disposición Complementaria del RPAAH, establecía que los titulares que se encuentren desarrollando actividades de hidrocarburos y que a la fecha de entrada en vigencia del Reglamento no contaban con un instrumento de gestión ambiental aprobado, para regular dicha omisión, podían presentar un Plan de Manejo Ambiental<sup>14</sup>.
11. Asimismo, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Nuevo RPAAH, estableció que para los casos de actividades de comercialización de hidrocarburos que estén desarrollando la actividad sin contar con la certificación ambiental correspondiente antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, el titular podía presentar por única vez a la autoridad competente un Plan de Adecuación Ambiental como Instrumentos de Gestión Ambiental Complementario, para su evaluación<sup>15</sup>.
12. A su vez, el Artículo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM -norma que se encuentra vigente a partir del 13 de noviembre del 2014-, establece en su Artículo 5° que cualquier causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y

<sup>13</sup> Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM

**Artículo 8.- Requerimiento de Estudio Ambiental**

*"Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.*

*El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición".*

<sup>14</sup> Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM, modificado por el Decreto Supremo N° 009-2017-EM

**"Octava Disposición Complementaria.-**

*Los Titulares que se encuentren desarrollando actividades de hidrocarburos y que a la fecha de entrada en vigencia del presente reglamento no cuenten con algún Instrumento de Gestión Ambiental aprobado, llámese EIA o PAMA, para regularizar tal omisión, dentro de los nueve (09) meses siguientes de publicado el presente dispositivo legal, deberán presentar un PMA, acompañado de un informe de fiscalización realizado por el OSINERGMIN. (...)"*

<sup>15</sup> Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM

**"Segunda.- Del Plan de Adecuación Ambiental para actividades e instalaciones en marcha**

*(...)Del mismo modo, en el caso de actividades de comercialización de hidrocarburos que estén desarrollando la actividad sin contar con la certificación ambiental correspondiente antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, el Titular podrá presentar, por única vez, a la Autoridad Ambiental Competente un Plan de Adecuación Ambiental como Instrumento de Gestión Ambiental Complementario considerando los impactos ambientales generados en la etapa operativa, de mantenimiento y/o de abandono de la actividad en cuestión, para su evaluación. (...)"*





continuar con el desarrollo de un proyecto de inversión. Asimismo, precisa que el incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones de Ley.

13. Habiéndose definido las obligaciones legales a las que se encuentra sujeto el administrado en la actividad de comercialización de hidrocarburos, se debe proceder a analizar si las mismas fueron incumplidas o no.

**b. Análisis del hecho imputado**

14. Durante la acción de supervisión realizada el 31 de julio de 2014 a la unidad fiscalizable del administrado, la OD Moquegua verificó que no contaba con un instrumento de gestión ambiental, hallazgo que fue consignado en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión<sup>16</sup>, conforme se indica a continuación:

*"Hallazgo N° 01:*

*El administrado no cuenta con certificación ambiental aprobado para el desarrollo de la actividad."*

15. Al respecto, mediante el ITA<sup>17</sup>, la OD Moquegua concluyó que el administrado habría incurrido en una presunta infracción administrativa, toda vez que habría realizado la actividad de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente:

**"IV. CONCLUSIONES**

35. En atención a los argumentos precedentes, se concluye lo siguiente:

(i) **ACUSAR** a la Municipalidad Distrital de Torata, por la presunta infracción que se indica a continuación:

N°	Presuntas infracciones	Norma presuntamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
1	La Municipalidad Distrital de Torata habría desarrollado actividades sin contar con Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por autoridad competente.	(...)	(...)

**c. Análisis de los descargos**

16. En los escritos de descargos N° 1 y 2, el administrado adjuntó copia de la Resolución Directoral Regional N° 034-2015/DREMM-GRM<sup>18</sup> de fecha 02 de julio de 2015, mediante la cual la Dirección Regional de Energía y Minas de Moquegua, aprobó el Plan de Manejo Ambiental (en adelante, **PMA**) para la unidad fiscalizable del administrado.
17. A su vez, es necesario mencionar que, el presente PAS inició el 13 de octubre de 2017, es decir, que la aprobación del PMA se efectuó con anterioridad al inicio del PAS.
18. En ese sentido, se observa que, a la fecha de inicio del presente PAS, el administrado contaba con el respectivo instrumento de gestión ambiental para su establecimiento emitido por la autoridad competente, motivo por el cual se encuentra facultado a realizar las actividades de comercialización de hidrocarburos en su estación de servicio.

<sup>16</sup> Página 7 del archivo digitalizado contenido en el CD obrante a folios 6 del expediente.

<sup>17</sup> Folio 4 (reverso) del expediente.

<sup>18</sup> Página 32 del archivo digitalizado contenido en el CD obrante a folios 6 del expediente.





19. Sobre el particular, cabe señalar que, el Artículo 46° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>19</sup>, establece que la Administración está prohibida de solicitar al administrado aquella información expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector y que, en cuyo caso, corresponde a la propia entidad recabarla directamente.
20. En ese sentido, acuerdo al Artículo 18° del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, las autoridades públicas sectoriales son las competentes para emitir la certificación ambiental de los proyectos o actividades de alcance nacional o multiregional, en el ámbito de sus respectivas competencias. Asimismo, dicho artículo indica que las autoridades públicas regionales y locales son competentes para emitir la certificación ambiental de los proyectos que dentro del marco del proceso de descentralización resulten de su competencia.
21. En consecuencia, el instrumento de gestión ambiental con el que cuenta el administrado a la fecha solo puede ser aprobado por una entidad pública del sector, por lo que, de ser el caso, corresponde ser solicitado a la autoridad certificadora competente y no al titular de la actividad de comercialización de hidrocarburos.
22. Siendo así, en el presente caso, la OD Moquegua acusó al administrado ante la detección de un hallazgo durante la acción de supervisión de fecha 31 de julio de 2014 referido a la operación de la unidad fiscalizable sin contar el respectivo instrumento de gestión ambiental aprobado; sin embargo, a la fecha de emisión del ITA (de fecha 10 de junio de 2016), la autoridad certificadora ambiental (DREM-MOQUEGUA) había aprobado el instrumento de gestión ambiental del administrado.
23. Es por ello que, al 10 de junio del 2016, es decir, antes del inicio del PAS, el administrado ya operaba su unidad fiscalizable con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado desde el 02 de julio de 2015, por lo que a partir de este momento no resulta posible subsumir su conducta en el tipo infractor referido a operar la unidad fiscalizable sin contar con el referido instrumento.

24. En este punto corresponde señalar que, conforme al principio de tipicidad<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 46°.- Documentación prohibida de solicitar**

46.1 Para el inicio, prosecución o conclusión de todo procedimiento, común o especial, las entidades quedan prohibidas de solicitar a los administrados la presentación de la siguiente información o la documentación que la contenga:

(...)

46.1.2 Aquella que haya sido expedida por la misma entidad o por otras entidades públicas del sector, en cuyo caso corresponde a la propia entidad recabarla directamente".

<sup>20</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"(...)

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

4. **Tipicidad.** - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.



establecido en el Numeral 4 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía. De acuerdo con ello, Morón Urbina<sup>21</sup> ha precisado que el mandato de tipificación, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta específica en el tipo legal de la infracción.

25. En ese sentido, considerando que al formular la acusación en el ITA el administrado no desarrollaba una conducta que se subsumiera en el tipo infractor; en atención al Principio de Tipicidad no corresponde imputar al administrado la presunta comisión de una infracción administrativa por el incumplimiento de la obligación de realizar actividades de comercialización de hidrocarburos líquidos sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado.
26. En consecuencia, y en virtud de lo dispuesto en el Numeral 4 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, corresponde **declarar el archivo del presente PAS**, en virtud de los principios de tipicidad y legalidad contemplados en el TUO de la LPAG.
27. Asimismo, es importante precisar que carece de objeto pronunciarse respecto a los descargos presentados por el administrado.
28. Sin perjuicio de ello, es preciso indicar que lo indicado en el presente Informe, no exime al administrado de su obligación de cumplir con la normativa ambiental vigente y los compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental, incluyendo hechos similares o vinculados a los que han sido analizados, los que pueden ser materia de posteriores acciones de supervisión y fiscalización por parte del OEFA.

En uso de las facultades conferidas en el literal c) 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, y los Literales b) y o) del Artículo 60° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM y de lo dispuesto en el artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

#### SE RESUELVE:

**Artículo 1°.-** Declarar el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la **Municipalidad Distrital de Torata** por los fundamentos señalados en la presente Resolución.



A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras."

<sup>21</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, Pp. 709 - 710.



**Artículo 2.-** Informar a **Municipalidad Distrital de Torata** que la presente Resolución es eficaz desde la fecha de su emisión, en virtud de lo dispuesto en el numeral 16.2 del artículo 16° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS<sup>11</sup>.

**Artículo 3°.-** Informar a la **Municipalidad Distrital de Torata**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Regístrese y comuníquese;

.....  
Eduardo Melgar Córdova  
Director de Fiscalización y Aplicación de Incentivos  
Organismo de Evaluación y  
Fiscalización Ambiental - OEFA

CCHM/avr

El presente documento tiene como objetivo evaluar el impacto ambiental de la obra y sus actividades, considerando los aspectos físicos, químicos, biológicos y sociales. Se han considerado los aspectos más relevantes de la obra y sus actividades, así como los aspectos más relevantes del medio ambiente receptor.

Elaborado por:  
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente  
Centro de Investigación y Desarrollo en Ingeniería y Tecnología  
Procesos Ambientales - CIPA