



PERÚ

Ministerio  
del AmbienteOrganismo de  
Evaluación y  
Fiscalización AmbientalResolución *Directoral* N° 221-2018-OEFA/DFAI*Expediente N° 0250-2017-OEFA/DFSAI/PAS*

**EXPEDIENTE N°** : 250-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : AGUSTIN ROJAS APAZA<sup>1</sup>  
**UNIDAD FISCALIZABLE** : PUESTO DE VENTA DE COMBUSTIBLE - GRIFO  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE JULIACA, PROVINCIA DE SAN  
RAMÓN Y DEPARTAMENTO DE LIMA  
**SECTOR** : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
**MATERIA** : RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
MULTA

Lima, 31 MAYO 2018

**VISTOS:** El Informe Final de Instrucción N° 412-2018-OEFA/DFAI/SFEM; y,**CONSIDERANDO:****I. ANTECEDENTES**

1. El 13 de marzo de 2014, la Oficina Desconcentrada de Puno del OEFA (en adelante **OD Puno**) realizó una acción de supervisión regular a las instalaciones del puesto de venta de combustibles (también denominada Grifo Las Palmeras al momento de supervisión de campo) de titularidad de Agustín Rojas Apaza (en adelante, **Agustín Rojas**) ubicada en Km. 10.4 de Carretera Juliaca – Huancané, distrito de Juliaca, provincia de San Román, departamento de Puno. Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa – Subsector Hidrocarburos<sup>2</sup> S/N (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión N° 006-2014-OEFA/OD-PUNO-HID del 2 de abril del 2014<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**).
2. Mediante el Informe Técnico Acusatorio N° 081-2016-OEFA/OD-PUNO del 10 de agosto de 2016<sup>4</sup> (en lo sucesivo, **ITA**), la OD Puno analizó los hallazgos detectados, concluyendo que el administrado Agustín Rojas habría realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental.
3. A través de la Resolución Subdirectoral N° 1001-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>5</sup> del 28 de junio de 2017, notificada el 15 de agosto de 2017<sup>6</sup> (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral**) la Autoridad Instructora (ahora, **Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas - SFEM**<sup>7</sup>) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de

<sup>1</sup> Registro Único del Contribuyente N° 10024185571.

<sup>2</sup> Páginas 3 al 5 del documento: Documentos mencionados en el ITA contenido en el CD del Folio 9 del expediente.

<sup>3</sup> Contenido en el CD adjunto como anexo del Informe Técnico Acusatorio N° 081-2016-OEFA/OD-PUNO. Folio 9 del expediente.

<sup>4</sup> Folios 1 al 8 del Expediente.

<sup>5</sup> Folios 11 al 16 del expediente.

<sup>6</sup> Folio 17 del expediente.

<sup>7</sup> Al respecto, es pertinente señalar que hasta el 21 de diciembre de 2017, las funciones de instrucción y actuación de pruebas se encontraban a cargo de la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos; funciones que han sido asumidas por la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, desde el 22 de diciembre del 2017, en virtud al artículo 62° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM. En ese sentido, toda mención a la Subdirección de Instrucción e Investigación dentro del presente PAS deberá entenderse como la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas.





Incentivos<sup>8</sup> inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra el administrado Agustín Rojas, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en la Tabla N° 2 de la referida Resolución Subdirectoral.

4. La Resolución Subdirectoral fue debidamente notificada al administrado Agustín Rojas de acuerdo a lo establecido en el numeral 21.1 del artículo 21° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS<sup>9</sup> (en adelante, **TUO de la LPAG**). No obstante, el administrado no formuló descargos a la Resolución Subdirectoral.
5. El 27 de abril del 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) notificó a Agustín Rojas el Informe Final de Instrucción N° 412-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, **Informe Final**).
6. A la fecha de emisión de la presente Resolución, Agustín Rojas no ha presentado escrito de descargos al Informe Final.

## II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

7. Dado que el supuesto de hecho que configura el tipo infractor consiste en realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental, éste constituye una **infracción permanente**<sup>10</sup>.
8. Al respecto, resulta importante hacer mención a lo dispuesto en el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú de 1993<sup>11</sup>, en la cual se establece que la ley se

<sup>8</sup> Con la aprobación del Nuevo Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos cambió de denominación a Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos En ese sentido, toda mención a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos deberá entenderse como la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos.

<sup>9</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
**"Artículo 21.- Régimen de la notificación personal"**  
21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año. (...)"

<sup>10</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
**"Artículo 250.- Prescripción"**  
250.1. La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años<sup>115</sup>.  
250.2. El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, **o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.**"

<sup>11</sup> Constitución Política del Perú del 1993  
**"Leyes especiales, irretroactividad, derogación y abuso del derecho"**  
**Artículo 103.-** "Pueden expedirse leyes especiales porque así lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas. La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. La ley se deroga sólo por otra ley. También queda sin efecto por sentencia que declara su inconstitucionalidad.  
La Constitución no ampara el abuso del derecho."





aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no teniendo efectos retroactivos, salvo la aplicación de la ley más favorable al procesado.

9. Es así que, el numeral 5 del Artículo 246° 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**), establece que de acuerdo al Principio de Irretroactividad son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
10. Por consiguiente, en tanto obren medios probatorios y/o existan indicios que acrediten que el administrado continua incurriendo en la conducta infractora, correspondería aplicar a dicha situación jurídica la norma vigente a la actualidad, es decir, la norma que contiene la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (en adelante, **Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones**).
11. Del mismo modo, en caso el administrado siga incurriendo en la conducta infractora en cuestión, es importante precisar que **resulta de aplicación al presente PAS, las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG<sup>12</sup>**, tratándose por ende de un **Procedimiento Ordinario**.
12. Finalmente, el presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, **TUO del RPAS**), al tratarse de un procedimiento en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>13</sup>.

### III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

#### III.1 Único hecho imputado: El administrado Agustín Rojas Apaza realizó actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un

<sup>12</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS  
Artículo I. Ámbito de aplicación de la ley  
La presente Ley será de aplicación para todas las entidades de la Administración Pública. Para los fines de la presente Ley, se entenderá por "entidad" o "entidades" de la Administración Pública:  
1.El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos  
(...)

#### Capítulo III Procedimiento Sancionador

##### Artículo 245.- Ámbito de aplicación de este capítulo

245.1 Las disposiciones del presente Capítulo disciplinan la facultad que se atribuye a cualquiera de las entidades para establecer infracciones administrativas y las consecuentes sanciones a los administrados.

#### Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

##### Disposición Complementaria Transitoria

Única: Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo las disposiciones del nuevo Reglamento que reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

En ese sentido, a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador seguirá rigiendo el TUO del RPAS, salvo en los aspectos que se configure el supuesto de la excepción establecida en la referida Única Disposición.





**instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.**

a. Normativa Aplicable

13. Sobre el particular, el Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, **RPAAH**) y el Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, **Nuevo RPAAH**) indican que previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la autoridad competente el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento.
14. Asimismo, el Artículo 5° del Nuevo RPAAH establece que toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto relacionado con las Actividades de Hidrocarburos, deberá gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Ambiental Competente que corresponda a la Actividad a desarrollar, de acuerdo a sus competencias.
15. Por lo tanto, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

b. Análisis del hecho imputado

16. En el marco de la acción de supervisión realizada el 13 de marzo de 2014, la OD Puno en el Informe de Supervisión<sup>14</sup> y en el ITA<sup>15</sup>, concluyó que el administrado realizaba actividades de comercialización sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
17. Asimismo, cabe señalar que, los hallazgos detectados adicionalmente en el ITA, podrán ser considerados como agravantes en caso la Autoridad Decisoria determine la imposición de una sanción.
18. Cabe indicar que, de lo actuado en el Expediente, se determinó que el administrado Agustín Rojas, operó en la referida unidad fiscalizable entre el 5 de enero del año 2011<sup>16</sup> al 11 de diciembre del año 2017<sup>17</sup>; asimismo, se evidenció, al momento de la supervisión que el administrado se encontraba desarrollando actividades de comercialización de hidrocarburos en su Puesto de Venta de Combustible - Grifo.
19. Finalmente, es preciso reiterar que el administrado Agustín Rojas no presentó descargos en el presente PAS, a pesar de haber sido debidamente notificado con la imputación de cargos, de conformidad con el numeral 21.1 del artículo 21° del TUO de la LPAG.
20. Por lo tanto, y considerando que hasta la fecha de emisión de la presente Resolución, el administrado no ha presentado algún medio probatorio que desvirtúe



<sup>14</sup> Página 09 del archivo denominado "Informe N° 006-2014-OEFA/OD-PUNO-HID" contenido en el CD del Folio 9 del expediente.

Folio 7 del expediente

<sup>16</sup> Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 18695-050-2011.

<sup>17</sup> Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 18695-050-121217.



lo antes expuesto, se concluye que, el administrado Agustín Rojas habría realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

21. Dicha conducta configura el hecho imputado en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral; por lo que corresponde **declarar la responsabilidad administrativa** de Agustín Rojas Apaza en el presente PAS.

#### IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O PROPUESTA DE MEDIDA CORRECTIVA

##### IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

23. Conforme al Numeral 136.1 del Artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, aprobada por (en adelante, **LGA**), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas<sup>18</sup>.
24. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley del SINEFA**) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>19</sup>.
25. A nivel reglamentario, el artículo 18° del RPAS<sup>20</sup> y el numeral 19 de los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del Artículo 22 de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo

<sup>18</sup> Ley N° 28611, Ley General de Ambiente.  
**"Artículo 136°.- De las sanciones y medidas correctivas**  
136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.  
(...)"

<sup>19</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.  
**"Artículo 22°.- Medidas correctivas**  
22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.  
(...)"

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

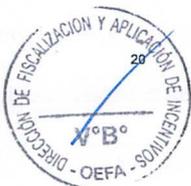
**"Artículo 249°.- Determinación de la responsabilidad**

249.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto".

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

**"Artículo 18°.- Alcance**

Las medidas correctivas son disposiciones contenidas en la Resolución Final, a través de las cuales se impone al administrado una orden para revertir, corregir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".



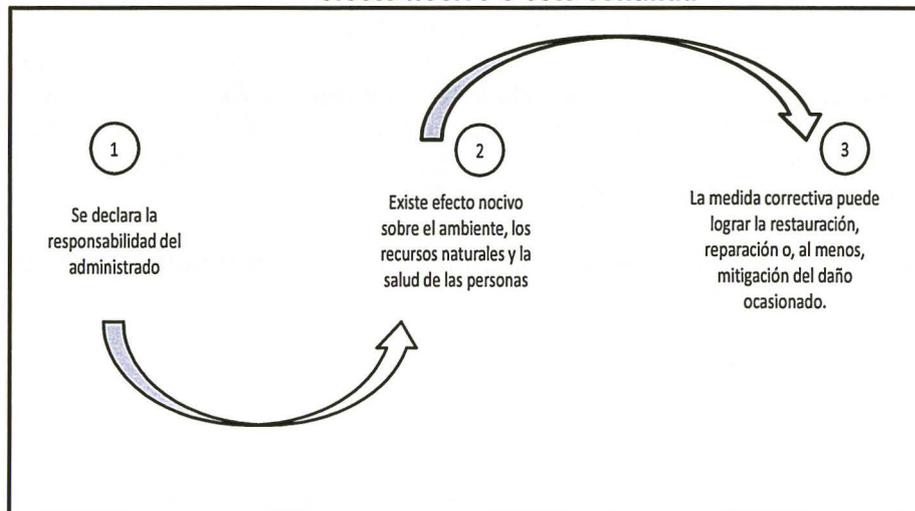


Directivo N° 010-2013-OEFA/CD<sup>21</sup>, establecen que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>22</sup>, establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

26. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:

- a) Que, se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
- b) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
- c) Que la medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

**Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa**



Elaborado por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>21</sup> Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del Numeral 22.2 del Artículo 22 de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.

*"19. En esta sección se va a identificar las medidas correctivas que pueden ser ordenadas por el OEFA, teniendo en cuenta lo establecido en la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente (en adelante, la LGA) y la Ley del SINEFA. Resulta oportuno señalar que existen claras diferencias conceptuales entre las medidas correctivas y las sanciones administrativas. Las sanciones son medidas administrativas que afectan negativamente la esfera jurídica de los administrados infractores, y que tienen por objeto desincentivar la realización de conductas ilegales. Las sanciones pueden tener carácter monetario (v. gr. la multa) como no monetario (v. gr. la amonestación). Por su parte, las medidas correctivas tienen por objeto "revertir" o "disminuir en lo posible" el efecto nocivo de la conducta infractora; buscan corregir los efectos negativos de la infracción sobre el bien jurídico protegido; reponer el estado de las cosas a la situación anterior al de la comisión de la infracción. Como se observa, los fines de las sanciones y las medidas correctivas son distintos".*

<sup>22</sup> Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. "Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)  
22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:  
(...)

f) Otras que se consideren necesarias para **evitar la continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".  
(El énfasis es agregado)





27. De acuerdo al marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos<sup>23</sup>. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.
28. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
  - Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible<sup>24</sup> conseguir a través del dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.
29. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que en el Literal f) del Numeral 22.2 del Artículo 22 de la Ley del SINEFA, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas<sup>25</sup>. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:

<sup>23</sup> En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Círculo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

<sup>24</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**  
**"Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**  
*Son requisitos de validez de los actos administrativos:*  
(...)  
2. **Objeto o contenido.** - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.  
(...)  
**Artículo 5°.- Objeto o contenido del acto administrativo**  
(...)  
5.2 *En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar".*

**Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.**

**"Artículo 19°.- Dictado de medidas correctivas**  
*Pueden dictarse las siguientes medidas correctivas:*  
(...)

*ix) Acciones para evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.*  
(...)"





- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
- (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG

30. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar<sup>26</sup>, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
- (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

**IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva**

31. En el presente caso, la conducta imputada está referida al desarrollo de actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con instrumento de gestión ambiental.

32. Al respecto, de la revisión de los Registros de Hidrocarburos N° 18695-050-2011 y 18695-050-121217, se advierte que el administrado Agustín Rojas cesó la conducta infractora imputada en el presente procedimiento el 11 de diciembre de 2017, por lo que no correspondería el dictado de medida correctiva, conforme lo dispuesto por el Artículo 22° de la Ley del SINEFA.

**V. PROCEDENCIA DE LA IMPOSICIÓN DE UNA MULTA**

33. En la Resolución Subdirectoral N° 1001-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>27</sup>, se propuso que la eventual sanción aplicable tendría como tope mínimo ciento setenta y cinco (175) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y hasta un máximo de diecisiete mil quinientos (17 500) UIT. No obstante, con fecha 16 de febrero del 2018 fue publicada en el diario Oficial El Peruano la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, mediante la cual se aprobó la nueva tipificación de infracciones

<sup>26</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

*“Artículo 19°.- Dictado de medidas correctivas  
Pueden dictarse las siguientes medidas correctivas:  
(...)”*

v) La obligación del responsable del daño de restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económico

<sup>27</sup>

Infracción (Supuesto de hecho del tipo infractor)	Base Legal Referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no Monetaria	Sanción Monetaria
<b>3</b>	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora y fauna.	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74 y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE	De 175 a 17 500 UIT





administrativas relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, la misma que establece un nuevo rango de sanción para los casos relacionados al hecho imputado materia del presente PAS. En ese sentido, la nueva sanción monetaria tiene un rango pecuniario mínimo de 0 y como máximo la suma de 30 000 UIT.

34. Sobre el particular, el Numeral 5 del Artículo 246° del TUO de la LPAG, recoge el principio de irretroactividad, el cual establece que son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, **salvo que las posteriores le sean más favorables**<sup>28</sup>.
35. En tal sentido, resulta pertinente realizar en el presente caso un análisis integral de la regulación anterior y actual sobre la materia para determinar si en el presente caso resulta aplicable un supuesto de retroactividad benigna a favor del administrado.
36. De la comparación entre el marco normativo anterior y el actual, se observa lo siguiente:

#### Cuadro N° 2: Comparación del Marco Normativo

<b>Análisis Integral aplicado a la Retroactividad Benigna</b>		
<b>Norma</b>	<b>Regulación Anterior</b>	<b>Regulación Actual</b>
<b>Tipificadora</b>	Numeral 3.1 del Cuadro Tipificación de Infracciones administrativas y escala de sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de Actividades en zonas prohibidas, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD  <b>Multa: De 175 a 17,500 UIT</b>	Numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD  <b>Multa: - hasta 30 000 UIT</b>

37. En atención a lo anterior, se evidencia que el marco normativo actual es más favorable para el administrado Agustín Rojas en comparación con el anterior, toda vez que, actualmente la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD dispone una consecuencia jurídica más beneficiosa —en cuanto al tope de sanción mínimo considerado—, razón por la cual, se aplicará el principio de retroactividad benigna, se aplicará en el presente caso.
38. Por lo tanto, corresponde evaluar la multa aplicable en el presente caso en función de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (en adelante, **Metodología para el Cálculo de las Multas**).



Texto único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

"Artículo 246°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa

(...)

5. Irretroactividad.- Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición".

a. Graduación de la multa

39. La fórmula para el cálculo de la multa a ser aplicada en este caso considera el beneficio ilícito (B), dividido entre la probabilidad de detección (p), lo que luego es multiplicado por un factor<sup>29</sup> F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad.

La fórmula es la siguiente<sup>30</sup>:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

a) **Beneficio Ilícito (B)**

40. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades económicas sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
41. En el escenario de cumplimiento, el administrado lleva a cabo las inversiones necesarias para contar con los servicios profesionales y técnicos idóneos para obtener la certificación ambiental con el instrumento de gestión ambiental pertinente. El cual consiste en una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Plan de Manejo Ambiental (PMA).
42. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa asciende a US\$ 7 355.46<sup>31</sup>. Este costo considera las remuneraciones por los servicios de personal profesional y técnico<sup>32</sup>, los análisis de laboratorio, así como otros costos directos (por ejemplo, impresión de informes, planos, mapas, transporte) y costos administrativos (por ejemplo, servicios generales, mantenimiento).
43. Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)<sup>33</sup> desde la fecha de inicio del presunto

<sup>29</sup> Para la estimación de la escala de sanciones se ha empleado la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035- 2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

<sup>30</sup> Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones aprobado mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

<sup>31</sup> Costo evitado promedio de elaboración de un instrumento de gestión ambiental (DIA o PMA) para el caso en análisis (unidades de hidrocarburos menores), a la fecha de incumplimiento. Para mayor detalle revisar Anexo I.

<sup>32</sup> Se consideraron profesiones tales como ingeniería, biología y sociología, con su respectivo apoyo técnico. Considerando los temas a desarrollarse en el instrumento de gestión ambiental requerido para establecimientos que realizan actividades de comercialización de hidrocarburos, según el Anexo 3 del Decreto Supremo N° 039-2014-EM.

Para estimar los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014).

El COK es la rentabilidad obtenida por los recursos no invertidos en el cumplimiento de la legislación ambiental y que, por tanto, están disponibles para otras actividades alternativas que incrementan el flujo de caja del infractor.





incumplimiento hasta la fecha del cálculo de multa. Este costo evitado es transformado a moneda nacional y expresado en la UIT vigente.

44. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en la Tabla N° 1:

**Tabla N° 1**  
**Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito**

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental <sup>(a)</sup>	US\$ 7 355.46
COK en US\$ (anual) <sup>(b)</sup>	13.27%
COK <sub>m</sub> en US\$ (mensual)	1.04%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento <sup>(c)</sup>	83
Costo evitado capitalizado hasta la fecha de cese de actividades [CE*(1+COK)T]	US\$ 17 360.29
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses <sup>(d)</sup>	3.25
Costo evitado hasta la fecha de cese de actividades	S/. 56 420.94
IPC (abril 2018 / diciembre 2017)	1.01
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa <sup>(e)</sup>	S/. 56 985.15
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT <sub>2018</sub> <sup>(f)</sup>	S/. 4 150.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>13.73 UIT</b>

Fuentes:

- (a) Se consideró como referencia un equipo profesional multidisciplinario mínimo para desarrollar actividades de elaboración de estudios ambientales.  
Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014)  
Asimismo, se empleó un esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas.
- (b) Referencia: Vásquez, A. y C. Aguirre (2017). El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú. Documento de Trabajo No 37. Gerencia de Políticas y Análisis Económico – Osinermin, Perú.
- (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de inscripción en el registro de hidrocarburos y la fecha del cese de la conducta infractora, según lo desarrollado en la resolución.
- (d) Banco central de Reserva del Perú (BCRP):  
- Tipo cambio bancario promedio compra-venta mensual.  
- Índice de precios al consumidor Lima (2009=100).
- (e) Cabe precisar que, si bien el informe tiene como fecha de emisión mayo del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es abril del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
- (f) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

45. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 13.73 UIT.

**b) Probabilidad de detección (p)**

46. Se considera una probabilidad de detección media<sup>34</sup> de 0.5 para los casos en los que la infracción fue verificada mediante una supervisión regular. En este caso se

Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.





trató de una supervisión regular realizada por la Dirección de Supervisión el 13 de marzo del 2014.

### iii) Factores de gradualidad (F)

47. Se ha estimado aplicar los siguientes factores de gradualidad: (a) gravedad de daño al ambiente o factor f1 y (b) perjuicio económico causado o factor f2.
48. Respecto al primero, debido a la ubicación de la estación de servicios del administrado, la cual colinda con extensas áreas verdes donde se desarrollan actividades de pastoreo que podrían ser afectados por las actividades de comercialización de hidrocarburos líquidos; por lo tanto, se advierte que el incumplimiento implicó al menos un riesgo de afectación o daño potencial a la flora y fauna, por lo que corresponde aplicar un factor agravante de 20%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.
49. Se ha considerado que el daño potencial alcanzaría al menos un grado de impacto mínimo sobre dichos componentes. En consecuencia, se debe aplicar una calificación de 6% correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.
50. Debido a que los impactos potenciales podrían suscitarse en el entorno cercano a la actividad o dentro de su respectiva área habilitada para su desarrollo. Se considera que el impacto o daño potencial se produciría por lo menos en la zona de influencia directa del administrado, por lo que corresponde aplicar un factor de gradualidad de 10% correspondiente al ítem 1.3 del factor f1.
51. Asimismo, tomando en cuenta que el daño o impacto potencial es mínimo se considera que podría ser reversible en el corto plazo. En consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 6%, respecto al ítem 1.4 del factor f1; en consecuencia, el factor de gradualidad f1 asciende a 42%.
52. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total mayor a 39.1% hasta 58.7%; en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 12% al factor de gradualidad f2. En tal sentido, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.54 (154%).
53. Un resumen de los factores se presenta en la Tabla N° 2:

**Tabla N° 2:  
Factores de Gradualidad**

FACTORES DE GRADUALIDAD	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	42%
f2. El perjuicio económico causado	12%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
<b>(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>54%</b>
<b>Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>154%</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos



**Valor de la multa propuesta**



54. Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 42.29 UIT en el escenario de riesgo de afectación o daño potencial a los componentes bióticos flora y fauna.
55. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en la Tabla N° 3:

Tabla N° 3

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio lícito (B)	13.73 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores de gradualidad $F = (1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7+f_8+f_9)$	154%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>42.29 UIT</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

56. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS<sup>35</sup>, la multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.
57. Al respecto, cabe señalar que hasta la fecha de emisión de la presente Resolución el administrado no ha atendido el requerimiento de información realizado por la autoridad fiscalizadora. Por lo tanto, no se ha podido realizar la aplicación del principio de no confiscatoriedad a la multa a imponerse.

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, modificada por la Ley N° 30011; los literales a), 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 la existencia de responsabilidad administrativa de **Agustín Rojas Apaza** por la comisión de la infracción que consta en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral N° 1001-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

**Artículo 2°.-** Sancionar al administrado **Agustín Rojas Apaza** con una multa ascendente a **42.01 UIT** vigentes a la fecha de pago, al haberse acreditado la comisión del hecho imputado señalada en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral N° 1001-2017-OEFA/DFSAI/SDI.



Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD

(...)

#### SANCIONES ADMINISTRATIVAS

Artículo 12°.- Determinación de las multas

(...)

12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.



**Artículo 3°.-** Disponer que el monto de la multa sea depositado en la Cuenta Recaudadora N° 00068199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA del pago realizado.

**Artículo 4°.-** Informar a **Agustín Rojas Apaza** que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

**Artículo 5°.-** Informar a **Agustín Rojas Apaza** 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.

**Artículo 6°.-** Informar a **Agustín Rojas Apaza**, que el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el numeral 24.6 del artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>36</sup>.

Regístrese y comuníquese,

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

EAH/cchm/otc

<sup>36</sup> Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

"Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario."