



**EXPEDIENTE N°** : 1855-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
**ADMINISTRADO** : SUCESIÓN ZEBALLOS ESCOBAR MEDARDO  
SILES<sup>1</sup>  
**UNIDAD PRODUCTIVA** : GRIFOS  
**UBICACIÓN** : DISTRITO DE MOQUEGUA, PROVINCIA DE  
MARISCAL NIETO, DEPARTAMENTO DE  
MOQUEGUA  
**SECTOR** : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS  
**MATERIA** : RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA  
MEDIDA CORRECTIVA  
IMPOSICIÓN DE MULTA

Lima, 28 JUN. 2018

**VISTO:** El Informe Final de Instrucción N° 0609-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 10 de mayo de 2018, escrito de descargos presentados por el administrado el 11 de mayo de 2018; y,

**CONSIDERANDO:**

**I. ANTECEDENTES**

1. El 12 de diciembre de 2014, la Oficina Desconcentrada de Moquegua del OEFA (en adelante **OD Moquegua**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2014**) al Puesto de Venta de Combustibles – Grifos (también denominada “Grifo Virgen de Copacabana” al momento de supervisión de campo) de titularidad de la SUCESIÓN ZEBALLOS ESCOBAR MEDARDO SILES conformada por; Rolando Medardo Zeballos Rimachi, Elizabeth Onelia Zeballos Rimachi, Wilber Mario Zeballos Arana, Valentin Francisco Zeballos Arana, Maribel Marcelina Zeballos Arana y Grimalda Rimarachi Elppa (en adelante **el administrado**). Los hechos detectados se encuentran recogidos en el Acta de Supervisión Directa N° 016-2014<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión N° 011-2014-OEFA/OD-MOQUEGUA<sup>3</sup> del 12 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
2. A través del Informe Técnico Acusatorio N° 011-2016-OEFA/OD-MOQUEGUA<sup>4</sup> del 21 de junio de 2016 (en lo sucesivo, **ITA**), la OD Moquegua concluyó que el administrado Sucesión Zeballos Escobar habría realizado actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental.
3. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>5</sup> del 28 de junio de 2017, notificada el 11 de agosto de 2017<sup>6</sup>, (en adelante, **Resolución Subdirectoral 1**), la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos<sup>7</sup> (ahora, Subdirección de

Registro Único de Contribuyentes N° 15130063699.

- <sup>2</sup> Páginas 10 al 14 del archivo denominado “Informe N° 011-2014-OEFA-OD-MOQUEGUA” contenido en el Disco Compacto (en adelante, CD) que obra a folio 8 del expediente.
- <sup>3</sup> Páginas 1 al 37 del archivo denominado “Informe N° 011-2014-OEFA-OD-MOQUEGUA” contenido en el CD que obra a folio 8 del expediente.
- <sup>4</sup> Folios 1 al 7 del expediente.
- <sup>5</sup> Folios 16 al 22 del Expediente.
- <sup>6</sup> Folio 25 y 26 del Expediente.
- <sup>7</sup> Actualmente, Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, conforme al nuevo Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM.





Fiscalización en Energía y Minas) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra la administrada, imputándole a título de cargo la presunta infracción contenida en Tabla N° 2 de la referida Resolución Subdirectoral.

4. El 12 de setiembre del 2017<sup>8</sup>, Sucesión Zeballos Escobar presentó descargos contra la Resolución Subdirectoral (en lo sucesivo, **escrito de descargos 1**).
5. Con fecha 28 de marzo de 2018, se realizó el Informe Oral con la asistencia del señor Rolando Medardo Zeballos Rimachi con D.N.I. N° 04429124, en representación de la Sucesión Zeballos Escobar.
6. El 02 de abril de 2018, Sucesión Zeballos Escobar presentó descargos (en lo sucesivo, **escrito de descargos 2**).
7. El 10 de mayo de 2018<sup>9</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas notificó al administrado, el Informe Final de Instrucción N° 0609-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>10</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**).
8. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1354-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>11</sup>, notificada el 11 de mayo de 2018<sup>12</sup>, (en adelante, **Resolución Subdirectoral 2**), se amplió por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles, tramitado en el Expediente N° 1855-2017-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 11 de agosto de 2018.
9. El 11 de mayo de 2018, el administrado presentó sus descargos (en adelante, **escrito de descargos 3**)<sup>13</sup>, al presente PAS.

## II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PAS: PROCEDIMIENTO ORDINARIO

10. De lo actuado en el Expediente, existen indicios suficientes de la permanencia hasta la fecha de la presunta conducta infractora detectada el 12 de diciembre de 2014, es decir, la administrada continúa realizando actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
11. Siendo 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>14</sup>;



<sup>8</sup> Folios 16 al 72 del Expediente.

<sup>9</sup> Folio 85 del Expediente.

<sup>10</sup> Folios 73 al 83 del Expediente.

<sup>11</sup> Folios 16 al 22 del Expediente.

<sup>12</sup> Folio 86 del Expediente.

<sup>13</sup> Folio 87 del Expediente.

<sup>14</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





- verificándose que hasta la fecha la conducta de la administrada no ha cesado en el tiempo.
12. Al respecto, resulta importante hacer mención a lo dispuesto en el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú de 1993<sup>15</sup>, en la cual se establece que la ley se 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.
  13. 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.
  14. Por consiguiente, en tanto que, en los actuados del presente caso, obran medios probatorios y/o existen indicios que acreditan que la administrada continúa incurriendo en la conducta infractora, corresponde 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**).
  15. Del mismo modo, teniendo en cuenta que la administrada continúa 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>16</sup>**, tratándose por ende de un **Procedimiento Ordinario**.



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>15</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>15</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."

<sup>16</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.





### III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

#### III.1 Único hecho imputado: Sucesión Zeballos Escobar habría realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

##### a) Marco Normativo

16. El Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM<sup>17</sup> (en lo sucesivo, **RPAAH**), establece que todo titular de actividades de hidrocarburos debe contar con el estudio ambiental debidamente aprobado por la autoridad competente.
17. En concordancia con lo establecido en el Artículo 3° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental<sup>18</sup>, la cual señala que no podrá iniciarse la ejecución de proyectos y/o actividades de servicios o comercio si no cuentan previamente con la certificación ambiental aprobada por resolución expedida por la autoridad competente.
18. Aunado a ello, el Artículo 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental<sup>19</sup> establece que toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente.



**Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-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>18</sup> **Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental aprobada por Ley N°27446**

**" 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>19</sup> **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.**

**"Artículo 15.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental**

**Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento.**

**Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.**

**La desaprobarción, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley".**





b) Análisis del hecho imputado

19. Durante la Supervisión Regular 2014, la OD Moquegua constató que la Sucesión Zeballos Escobar no contaba con instrumento de gestión ambiental, conforme se señaló en el Informe de Supervisión<sup>20</sup>.
20. En atención a ello, la OD Moquegua concluyó en el ITA<sup>21</sup>, que el administrado habría desarrollado actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.
21. Adicionalmente, se verificó de la búsqueda en línea de la ficha del Registro de Hidrocarburos que la Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles habría iniciado sus actividades el 09 de mayo de 2006; asimismo, se evidenció, al momento de la supervisión que el administrado se encontraba desarrollando actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo.
22. Cabe indicar que, mediante Oficio Circular N° 003-2012-OEFA/OD AREQUIPA del 23 de mayo de 2012<sup>22</sup>, la OD Moquegua requiere información respecto a los Estudios Ambientales, Estudio de Impacto Ambiental-EIA, Programa de Adecuación y Manejo Ambiental -PAMA, Plan Ambiental Complementario-PAC, Plan de Manejo Ambiental-PMA, Declaración de Impacto Ambiental-DIA, en caso aplique, con sus respectivas resoluciones de aprobación de la autoridad competente; así como el levantamiento de observaciones y los informes emitidos por la autoridad competente.
23. Es preciso señalar que, mediante escrito de fecha 09 de agosto de 2012<sup>23</sup>, la administrada manifestó que se encontraba en elaboración el Plan de Manejo Ambiental y que por ello solicitaba una ampliación del plazo para poder remitir el mismo.
24. Asimismo, mediante escrito de fecha 22 de mayo de 2015<sup>24</sup>, en atención al Acta de Supervisión N° 016-2014 de fecha 12 de diciembre de 2014, la administrada manifestó que en la actualidad no contaba con un Instrumento de Gestión Ambiental y que al amparo del D.S. N° 039-2014-EM, se comprometía a elaborar el Plan de Adecuación Ambiental, dentro de los plazos que otorga dicha noma.

c) Análisis de los descargos:

25. Mediante su escrito de descargos 1, el administrado interpone recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral, solicitando se declare la nulidad de dicha resolución y que no se aplique ningún tipo de sanción.
26. En relación a si es procedente el recurso interpuesto contra la referida Resolución Subdirectoral, cabe indicar que el Artículo 118° del Texto Único Ordenado de la

<sup>20</sup> Página 7 del archivo denominado "Informe N° 011-2014-OEFA-OD-MOQUEGUA" contenido en el CD que obra a folio 8 del expediente.

<sup>21</sup> Folio 8 reverso del expediente.

<sup>22</sup> Página 17 del archivo denominado "Informe N° 011-2014-OEFA-OD-MOQUEGUA" contenido en el CD que obra a folio 8 del expediente.

<sup>23</sup> Página 19 del archivo denominado "Informe N° 011-2014-OEFA-OD-MOQUEGUA" contenido en el CD que obra a folio 8 del expediente.

<sup>24</sup> Página 27 del archivo denominado "Informe N° 011-2014-OEFA-OD-MOQUEGUA" contenido en el CD que obra a folio 8 del expediente.





Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), establece la facultad de contradicción administrativa<sup>25</sup> frente a un acto que supone que viole, afecte, o desconozca o lesione un derecho o un interés legítimo.

27. Así, el Numeral 2 del Artículo 215° del TUO de la LPAG<sup>26</sup>, establece que sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión.
28. Sobre el particular, cabe indicar que en la fecha de presentación del escrito de descargos I, la referida Resolución Subdirectoral se encontraba en etapa de instrucción, por lo que, no era un acto definitivo que ponga fin a la instancia administrativa que resuelva en primera instancia declarar la existencia o no de responsabilidad administrativa en el presente PAS; en consecuencia **no corresponde la interposición de un recurso impugnatorio**<sup>27</sup> contra la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017- OEFA/DFSAI/SDI.
29. No obstante, a lo señalado, esta Dirección considera pertinente analizar la documentación presentada por Sucesión Zeballos Escobar como un escrito de descargos, en el que manifestó se ha vulnerado su derecho de defensa, puesto que no se le ha otorgado el plazo suficiente para presentar sus descargos.
30. Ello, en atención de la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>28</sup> mediante cédula N° 1162-2017, notificada el 11 de agosto de 2017, en la cual se le otorgó al administrado un plazo de veinte (20) días hábiles contados a partir de la referida fecha a efectos de poder presentar sus descargos y hacer efectivo su derecho de defensa, en concordancia con el Numeral 6.1 del Artículo 6<sup>29</sup> del RPAS y el numeral 145.1 del Artículo 145<sup>30</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley



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

**"Artículo 118°.- Recursos de contradicción administrativa**

118. Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos. (...)"

- <sup>26</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 215°.- Facultad de Contradicción**

206.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo. (...)"

- <sup>27</sup> Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

**"Artículo 216°.- Recursos administrativos**

6.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

216.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días".

- <sup>28</sup> Folios 16 al 22 del Expediente.

- <sup>29</sup> Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

**"Artículo 6.- Presentación de descargos**

6.1 El administrado puede presentar sus descargos dentro de un plazo improrrogable de veinte (20) días hábiles, contado desde el día siguiente de notificada la imputación de cargos. (...)"





N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**).

31. Con fecha 28 de marzo de 2018 se realizó el Informe Oral con la asistencia del señor Rolando Medardo Zevallos Rimachi con D.N.I. N° 04429124, en representación de la Sucesión Zeballos Escobar, mediante el cual el administrado ejerció su derecho de defensa manifestando que realizó actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con el instrumento de gestión ambiental. Asimismo, indicó que se encuentra bajo el ámbito de aplicación del artículo 19<sup>o31</sup> de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país.
32. Al respecto, es preciso detallar lo que se señala en el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, el cual establece que mientras dure el periodo de tres (03) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar; sin embargo, **lo dispuesto no se aplicará en los casos de actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes**, o en zonas prohibidas. Por lo tanto, se desvirtúa lo alegado por Sucesión Zeballos Escobar, toda vez que, la Resolución Subdirectoral del presente PAS versa sobre una presunta infracción administrativa referida a no contar con un instrumento de gestión ambiental.
33. Adicionalmente, el administrado manifestó que en el departamento de Moquegua no se cuenta con especialistas para el tema de Grifos y mucho menos para la elaboración de un instrumento de gestión ambiental, por ello, a la fecha no cuenta con un Instrumento de Gestión Ambiental; sin embargo, se compromete a gestionarlo y cumplir con la normativa ambiental.
34. En atención a ello, es necesario señalar que el Artículo 3° del **RPAAH**, señala que los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios



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

**"Artículo 145. Plazos improrrogables**

145.1 Los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, salvo disposición habilitante en contrario. (...)"

- 31 **Ley que establece, medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, Ley N° 30230**

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

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

- 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 período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.*





Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente. De la misma forma, establece que el titular de las actividades es responsable, en otros, por los impactos ambientales que produzca su actividad de hidrocarburos.<sup>32</sup>

35. En esta misma línea, el Artículo 8° del RPAAH<sup>33</sup> indica que previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o Informe Técnico Sustentatorio correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento.
36. De la lectura sistemática de los artículos antes citados se advierte que el titular de la autorización de la actividad de hidrocarburos debe contar, antes del inicio de sus actividades de comercialización, con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente el cual será de obligatorio cumplimiento.
37. En este sentido, es importante indicar que Sucesión Zeballos Escobar es titular de la Actividad de Hidrocarburos y, por lo tanto, responsable del cumplimiento de la normativa antes descrita al contar con una Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 0002-GRIF-18-2000 otorgada por la Dirección Regional de Energía y Minas – DREM Moquegua como autorización para realizar actividades de comercialización de hidrocarburos; por ende, debió contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado antes del inicio de sus actividades.
38. Mediante escrito de descargos 2, el administrado reiteró los mismos argumentos expuesto en el Audiencia de Informe Oral efectuada el 28 de marzo del presente año; por lo que, de lo expuesto tampoco no desvirtúa la imputación realizada por la administración.
39. De otro lado, mediante escrito con registro N° 043188 de fecha 11 de mayo de 2018, el administrado Sucesión Zeballos Escobar presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción (escrito de descargos 3), mediante el cual solicitó se programe una cita para establecer el reconocimiento de responsabilidad con la finalidad de propiciar una reducción de la multa.



**Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

*“Artículo 3°.- Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente*

*Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.”*

<sup>33</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

*“Artículo 8°.- 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”.*





40. Al respecto, se debe señalar que del análisis de los medios probatorios aportados por el administrado en el presente PAS, ha quedado acreditado de forma fehaciente el reconocimiento de responsabilidad por parte de este; en consecuencia, debido a que se ha generado certeza y convicción respecto de la comisión del presente incumplimiento y el reconocimiento de responsabilidad por parte de administrado –efectuado de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional- esta instancia considera que resulta innecesaria la concesión de dicha solicitud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del TUO de la LPAG, la cual establece que las entidades podrán prescindir de actuación de pruebas cuando decidan exclusivamente en base a los hechos planteados por las partes, si los tienen por ciertos y congruentes para su resolución.
41. Asimismo, se debe señalar que la reducción de la multa requerida por el administrado mediante su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, será tomada en cuenta para la imposición de la multa.
42. Por lo expuesto, queda acreditado que la Sucesión Zeballos Escobar realiza actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental debidamente aprobado por la autoridad competente; contraviniendo lo dispuesto en el Artículo 8° del RPAAH y los Artículos 3° y 15° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental.
43. Asimismo, debemos precisar que el administrado no ha aportado elementos probatorios que permitan desvirtuar la conducta infractora imputada, por el contrario, se advierte que reconoce el haber operado sin contar con el instrumento de gestión ambiental correspondiente.
44. Dicha conducta configura la infracción imputada en Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectorial; por lo que se corresponde **declarar la responsabilidad de la administrada en el presente PAS.**

#### IV. CORRECCIÓN DE LAS CONDUCTAS INFRACTORAS Y/O DISPOSICIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS.

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

45. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (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>34</sup>.
46. 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

<sup>34</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.*

*(...)"*







Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>35</sup>.

47. A nivel reglamentario, el artículo 18° del RPAS<sup>36</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 del SINEFA, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD<sup>37</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 del SINEFA<sup>38</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.
48. 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;



<sup>35</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".

<sup>36</sup> 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".

<sup>37</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>38</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:

(...)

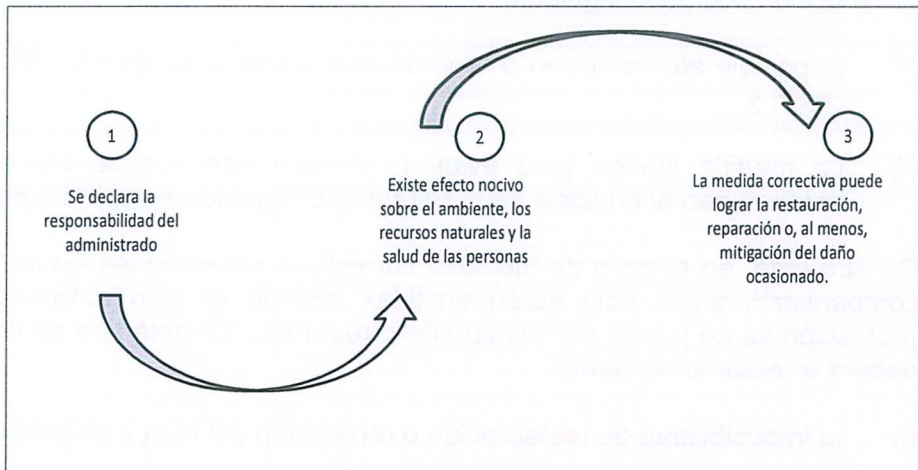
f) Otras que se consideren necesarias para **evitar la continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".

(El énfasis es agregado)



- 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

49. 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>39</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.
50. De lo señalado se tiene que no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:
- a) Que, no se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
  - b) Que, 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,
  - c) Que, 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>40</sup> conseguir a través del



<sup>39</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>40</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"





dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

51. 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>41</sup>. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:

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

52. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar<sup>42</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

##### IV.2.1. Único hecho imputado:

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

54. De los documentos revisados, a la fecha de emisión de la presente Resolución, se



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".

<sup>41</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:

(...)

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.

(...)"

<sup>42</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 económicos.





advierde que el administrado no cuenta con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

55. Sobre el particular, resulta pertinente señalar que el no contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente y realizar actividades de comercialización de hidrocarburos, genera un daño potencial sobre el ambiente, toda vez que no cuenta con la evaluación de los riesgos potenciales o reales a la salud de las personas, entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, lo que evita que la autoridad conozca las medidas de control y mitigación de impactos negativos generados por las actividades que se realizan en el establecimiento del administrado.
56. En este sentido, al no contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente y al realizar actividades de comercialización de hidrocarburos, el administrado generaría daño potencial a la vida y salud de las personas, toda vez que no cuenta con la evaluación de riesgos potenciales o reales a la salud de las personas, al entorno ecológico y al desarrollo económico y social sostenible, lo que evita que la autoridad conozca las medidas de control y mitigación de impactos negativos generados por las actividades que se realizan en el establecimiento.
57. Por lo expuesto, y en virtud de lo establecido en el Artículo 22° de la Ley del SINEFA así como en los Artículos 18 y 19° del RPAS, corresponde el dictado de la siguiente medida correctiva:

**Tabla N° 1: Medida Correctiva**

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
La Sucesión Zeballos Escobar habría realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la Autoridad Competente.	<p>a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en el establecimiento hasta contar con la aprobación del instrumento de gestión ambiental correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a. precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en dicha medida será efectuado por la Dirección de Supervisión, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la presente Resolución Directoral.</p>	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre de la estación de servicios a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la estación de servicios que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p>

58. A efectos de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva propuesta, se ha tenido en cuenta el tiempo necesario para que el administrado







realice: i) el proceso de convocatoria de empresas autorizadas que brinden el servicio de cierre total de actividades, ii) realizar las actividades de retiro de las maquinarias, equipos, instalaciones y otros que se encuentren en dicho establecimiento y iii) la realización del informe de cierre total de actividades. Por lo que un plazo de noventa (90) días hábiles contados desde la notificación de la presente Resolución Directoral, se considera un tiempo razonable para la ejecución de la medida correctiva que sea dictada.

- 59. Adicionalmente, se le otorga un plazo de cinco (5) días hábiles para que el administrado presente el informe con las medidas adoptadas para el cierre de las actividades que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ante la Dirección Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación de Fiscalización Ambiental.

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

- 60. En la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI se propuso que la eventual sanción aplicable tendría como tope mínimo ciento setenta y cinco (175) UIT y hasta un máximo de diecisiete mil (17 000) 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 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.
- 61. 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>43</sup>.
- 62. 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.
- 63. De la comparación entre el marco normativo anterior y el actual, se observa lo siguiente:

**Tabla N° 2: Comparación del Marco Normativo**

Análisis Integral aplicado a la Retroactividad Benigna		
Norma	Regulación Anterior	Regulación Actual



43 **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".**





Tipificadora	<p>Numeral 3.2 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</p> <p>Multa: De 200 a 20,000 UIT</p>	<p>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</p> <p>Multa: - hasta 30 000 UIT</p>
--------------	---	--

64. En atención a lo anterior, se evidencia que el marco normativo actual es más favorable para el administrado 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.
65. 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**).

A. Graduación de la de multa

66. La multa es calculada al amparo del principio de razonabilidad que rige la potestad sancionadora de la administración, de acuerdo a lo establecido en el numeral 3 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General – TUO de la LPAG<sup>44</sup>.
67. 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>45</sup> F, cuyo valor considera el impacto potencial y/o real, es decir, los factores de gradualidad.



Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.

**Procedimiento Sancionador**

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

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

**3. Razonabilidad.** - Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
- La probabilidad de detección de la infracción;
- La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- El perjuicio económico causado;
- La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

(...)

<sup>45</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.





La fórmula es la siguiente<sup>46</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)

#### i) Beneficio Ilícito (B)

68. El beneficio ilícito proviene de realizar actividades de actividades económicas sin contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.
69. 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).
70. El costo requerido para el cumplimiento de la normativa US\$ 7 355.46<sup>47</sup>. Este costo considera las remuneraciones por los servicios de personal profesional y técnico<sup>48</sup>, así como otros costos directos (por ejemplo, impresión de informes, planos, mapas, transporte) y costos administrativos (por ejemplo: servicios generales, mantenimiento).
71. Una vez estimado el costo evitado, éste es capitalizado aplicando el costo de oportunidad estimado para el sector (COK)<sup>49</sup> desde la fecha de inicio del presunto incumplimiento hasta la fecha de cese de la infracción o del cálculo de multa. Finalmente, el resultado es transformado a moneda nacional y expresado en la UIT vigente.
72. El detalle del cálculo del beneficio ilícito se presenta en la Tabla N° 3.

**Tabla N° 3: 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%



<sup>46</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>47</sup> Costo evitado promedio de elaboración de un instrumento de gestión ambiental (DIA o PMA) para el caso en análisis (unidades de hidrocarburos menores), la fecha de incumplimiento. Para mayor detalle revisar Anexo I.

<sup>48</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).

<sup>49</sup> 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.





COK <sub>m</sub> en US\$ (mensual)	1.04%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento <sup>(c)</sup>	126
Costo evitado capitalizado a la fecha del cese de la conducta infractora [CE*(1+COK) <sup>T</sup> ]	US\$ 27 087.59
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses <sup>(d)</sup>	3.25
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa <sup>(e)</sup>	S/. 88 034.67
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT <sub>2018</sub> <sup>(f)</sup>	S/. 4 150.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>21.21 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 – Osinergmin, Perú.
- (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la normativa referente a la conducta infractora y la fecha de cálculo de multa.  
- Banco central de Reserva del Perú (BCRP): Tipo cambio bancario promedio compra-venta mensual.
- (d) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión junio del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es mayo del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
- (e) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>)

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

73. De acuerdo a lo anterior, el Beneficio Ilícito estimado para esta infracción asciende a 21.21 UIT.

**ii) Probabilidad de detección (p)**

74. Se considera una probabilidad de detección media<sup>50</sup> de 0.5 para los casos en los que la infracción fue verificada mediante una supervisión regular. En este caso se trató de una supervisión regular realizada por la realizada por la OD Moquegua el 12 de diciembre de 2014.

**iii) Factores de gradualidad (F)**

75. 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.
76. Respecto al primero, se considera que la realización de actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental en una zona urbana implica al menos un riesgo de afectación o daño potencial a la salud humana. En consecuencia, corresponde aplicar un factor de gradualidad de 60%, correspondiente al ítem 1.7 del factor f1.
77. Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total no mayor a 19,6%; en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 4% al factor gradualidad f2.
78. En tal sentido, los factores de gradualidad de la sanción resultan en un valor de 1.64 (164%).
79. Un resumen de los factores se presenta en el Tabla N° 4.

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.





**Tabla N° 4: Factores de Gradualidad**

FACTORES DE GRADUALIDAD	
Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	60%
f2. El perjuicio económico causado	4%
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>64%</b>
<b>Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>164%</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

**iv) Valor de la multa propuesta**

80. Luego de aplicar las probabilidades de detección y los factores de gradualidad respectivos, se identificó que la multa asciende a 69.57 UIT en el escenario de riesgo de afectación a la vida o salud humana.
81. El resumen de la multa y sus componentes se presenta en el Tabla N° 5.

**Tabla N° 5: Resumen de la Sanción Impuesta**

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio lícito (B)	21.21 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.5
Factores de gradualidad F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	164%
<b>Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)</b>	<b>69.57 UIT</b>

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

82. En consecuencia, se sanciona al administrado con una multa ascendente a 69.57 UIT.
83. Complementariamente, en aplicación de lo previsto en el Numeral 12.2 del Artículo 12° del RPAS<sup>51</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



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.





fecha en que ha cometido la infracción<sup>52</sup>. Asimismo, los ingresos deberán ser debidamente acreditados por el administrado.

84. Al respecto, cabe señalar que hasta la fecha de emisión del presente informe 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.
85. En ese sentido, y en aplicación de lo establecido en numeral 4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD que Tipifica infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia de OEFA, se propone una multa ascendente a **69.57 UIT**.

## VI. RECONOCIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

86. Al respecto, de acuerdo al artículo 255° del TUO de la LPAG<sup>53</sup>, el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción es considerada como una atenuante de la responsabilidad.
87. Asimismo, en concordancia con ello, el artículo 13° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD<sup>54</sup>, dispone que el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción, conlleva a una reducción de la multa, el mismo que se otorgará de acuerdo al criterio de oportunidad en la formulación del

<sup>52</sup> Por la naturaleza de la infracción, se considera a la fecha de emisión del presente documento como el momento de ocurrencia de la infracción. Por lo tanto, el análisis de confiscatoriedad se realiza en base a los ingresos obtenidos por el administrado el año 2017.

<sup>53</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**  
*"Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones (...)*  
*2. Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes: a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe. (...)"*

<sup>54</sup> **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA- aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**  
**Artículo 13.- Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad**  
*13.1. En aplicación del Numeral 2 del Artículo 255 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, el reconocimiento de responsabilidad en forma expresa y por escrito por parte del administrado sobre la comisión de la infracción conlleva a la reducción de la multa.*  
*13.2 El reconocimiento de responsabilidad por parte del administrado debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional, y no debe contener expresiones ambiguas, poco claras o contradicciones al reconocimiento mismo; caso contrario, no se entenderá como un reconocimiento.*  
*13.3 El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro:*

N°	OPORTUNIDAD DEL RECONOCIMIENTO	REDUCCIÓN DE MULTA
(i)	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos.	50%
(ii)	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.	30%







reconocimiento de responsabilidad, la cual pudiera ser de 30% o 50% dependiendo del momento en que se efectúe el referido reconocimiento.

88. En el presente caso, mediante el escrito de descargos 3, el administrado reconoció su responsabilidad administrativa de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional por la presente comisión de la infracción, sin ninguna ambigüedad o contradicción, siendo su único argumento en el citado escrito, asimismo éste se efectuó antes de la emisión de la Resolución Directoral, por lo que, le correspondería la aplicación de un descuento de 30% en la multa a imponer.
89. Así, luego de la evaluación integral de los factores de graduación a aplicables al presente caso, se determina que, por el incumplimiento del hecho imputado, corresponde imponer a Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles una multa ascendente a **48.69 UIT**.

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, 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, 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 y en el artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD;

#### **SE RESUELVE:**

**Artículo 1°.-** Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de **Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles** y sancionar con una multa ascendente a **48.69 UIT** vigentes a la fecha de pago al haber sido considerado responsable por el incumplimiento de la obligación que consta en la Tabla N° 2 de la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI, de conformidad con lo expuesto en el desarrollo de la presente Resolución.

**Artículo 2°.-** Ordenar a **Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles**, el cumplimiento de la medida correctiva detallada en la Tabla N° 1 de la presente Resolución. En caso el administrado no ejecute la medida administrativa corresponderá a la Dirección de Supervisora su ejecución, de manera directa o a través de terceros; cuyos costos serán asumidos por el administrado.

**Artículo 3°.-** Informar a **Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles**, que la medida correctiva ordenada por la autoridad administrativa suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica su cumplimiento. Caso contrario, el referido procedimiento se reanudará quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que Establece las Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País.

**Artículo 4°.-** 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 5°.-** Apercibir a **Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles**, que el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución generará, la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT que deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; en caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que el administrado acredite el cumplimiento de la medida correctiva correspondiente, conforme lo establecido en el artículo 23° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD y en el numeral 22.4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 6°.-** Informar al administrado que de acuerdo a los artículos 28° y 29° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, 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 7°.-** Informar al administrado que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales.

**Artículo 8°.-** Informar a **Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles**, que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción 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, y en el artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

**Artículo 9°.-** Informar a **Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles**, que el recurso de apelación que se interponga en el extremo de la medida correctiva ordenada no tiene efecto suspensivo, salvo en el aspecto referido a la imposición de multas. En caso el administrado solicite la suspensión de los efectos, ello será resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, conforme lo establecido en el Numeral 24.2 del artículo 24° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.

Regístrese y comuníquese

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



