



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

**RESOLUCIÓN N° 397-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE : 846-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : JG MULTISERVICIOS EN GENERAL E.I.R.L.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 501-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, toda vez que se vulneró el principio del debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 19 de noviembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. JG Multiservicios en General E.I.R.L.<sup>1</sup> (en adelante, **JG Multiservicios**) realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en la estación de servicios, que está ubicada en el distrito de San Vicente, provincia de Cañete y departamento de Lima (en adelante, **estación de servicios**).
2. El 7 de octubre de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular**) a la estación de servicios, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
3. Los resultados de la Supervisión Regular, fueron recogidos en el Acta de Supervisión s/n del 7 de octubre de 2014<sup>2</sup> (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión**) y, analizados en el Informe de Supervisión N° 557-2014-

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20512702318.

<sup>2</sup> Páginas del 26 al 28 del Informe de Supervisión N° 557-2014-OEFA/DS-HID contenido en disco compacto que obra en el folio 7.

OEFA/DS-HID<sup>3</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión**) así como, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 650-2016-OEFA/DS<sup>4</sup> del 27 de julio de 2016 (en adelante, **ITA**).

4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 1787-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 8 de noviembre de 2016<sup>5</sup> (en lo sucesivo, **Resolución Subdirectoral N° 1**), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra JG Multiservicios.
5. Mediante Resolución Subdirectoral N° 690-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 9 de mayo de 2017 (en adelante, **Resolución Subdirectoral N° 2**) la SDI resolvió variar la tipificación y sanción del hecho imputado en la Resolución Subdirectoral N° 1<sup>6</sup>; asimismo, emitió el Informe Final de Instrucción N° 1363-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>7</sup> del 4 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraban probadas las conductas constitutivas de infracción<sup>8</sup>.
6. Mediante Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFSAI del 19 de diciembre de 2017, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de JG Multiservicios, por la conducta infractora que se detalla a continuación en el Cuadro N° 1:

**Cuadro N° 1: Conducta infractora**

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora
1	JG Multiservicios realiza actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>9</sup> (en adelante, <b>RPAAH</b> ), artículos 24°, 74° y el numeral 1) del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>10</sup> (en adelante, <b>LGA</b> ) el	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-

<sup>3</sup> Contenido en disco compacto que obra en el folio 7.

<sup>4</sup> Folios 1 al 6.

<sup>5</sup> Folios 11 y 19. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 9 de diciembre de 2016.

<sup>6</sup> Cabe señalar que el administrado no presentó sus descargos.

<sup>7</sup> Folios 128 al 135. Dicho informe fue notificado el 4 de diciembre de 2017.

<sup>8</sup> Cabe indicar que el administrado no presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.

<sup>9</sup> **Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

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

<sup>10</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. **Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora
		artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental <sup>11</sup> (en adelante, LSNEIA), el artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental,	CD <sup>12</sup> . (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD).

políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

#### Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

#### Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

<sup>11</sup> Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

#### Artículo 3.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

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

<sup>12</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, Tipifican 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 del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 16 de febrero de 2018.

SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN					
<b>4 DESARROLLAR PROYECTOS O ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>					
4.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente	Artículos 3° y 12° de la Ley del SEIA. Artículos 13° y 15° del Reglamento de la Ley del SEIA. Artículos 26° y 27° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE		HASTA 30 000 UIT

N°	Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora
		aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>13</sup> (en adelante, RLSNEIA).	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 690-2017-OEFA/DFSAI/SDI y Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI.

Elaboración: TFA.

7. Asimismo, en dicho pronunciamiento se ordenó a JG Multiservicios la medida correctiva que se detalla a continuación:

**Cuadro N° 2: Medida correctiva**

Presunta Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
JG Multiservicios realiza actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar previamente con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente	<p>a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la estación de servicios hasta 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 efectuada por la Dirección de Supervisión en Energía y Minas, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de 90 días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la resolución apelada.	<p>En un plazo no mayor de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI la siguiente documentación:</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>

Fuente: Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFAI

Elaboración: TFA.

<sup>13</sup>

**Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009

**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 desaprobaración, 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.

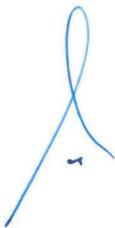
8. Mediante escrito presentado el 9 de enero de 2018, JG Multiservicios interpuso recurso de reconsideración<sup>14</sup> contra la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAL, bajo los siguientes argumentos:
- a) El administrado alegó que opera i) desde hace más de 20 años con la Autorización Municipal de Apertura y funcionamiento otorgado por la Municipalidad Provincial de Cañete, ii) desde hace 15 años con la autorización emitida por la Resolución Directoral N° 258-96-EM-DGH/DFH emitida por el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) iii) la Ficha de registro DGH N° 8827-050-101111 emitida por Osinergmin a favor de Servicentro Unanue y iv) el Registro DGH N° 8827-050-100913 a su favor. Lo cual significa que las autoridades reconocen que cumplió con todas las normativas existentes a esa fecha.
  - b) Al respecto, indicó que celebró un contrato de arrendamiento *Llave en Mano* con Servicentro Unanue de un inmueble a fin de operar la estación para la venta de combustible. Y que de las cláusulas Quinta a la Novena se observa que se le entregó el inmueble con las máquinas y el personal operativo a fin de desarrollar su actividad comercial pues la estación ya contaba con todos los permisos, al cumplir con todas las exigencias normativas.
  - c) En esa línea, refirió que es absurdo que OEFA indique que debió contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado antes del inicio de sus actividades, ya que Osinergmin no le hubiera otorgado el permiso, lo cual demuestra que dicha obligación no le es aplicable y que lo ampara un interés legítimo y un derecho debidamente otorgado para operar y que en todo caso debió ser este organismo el que revoque el permiso otorgado.
  - d) Sin embargo, con la aparición de OEFA se pretende i) aplicar desproporcionales y abusivas multas, ii) aplicar una nueva normativa para modificar indirectamente su licencia, e iii) impedir arbitrariamente sus actividades afectando el valor de su inversión sin la emisión formalmente de un instrumento que deje sin efecto su licencia tramitada desde 1996.
  - e) Además, alegó que es arbitrario que se le aplique una normativa que no se subsume a su realidad violando el principio de tipicidad, legalidad y debido proceso pues atenta contra la debida motivación de las resoluciones, viola el principio de irretroactividad y aplicación *in peius*, y establece una revocación indirecta sancionada por la Comisión de Eliminación de Barreras Burocráticas que fue recogida por el Tribunal Constitucional.
  - f) Además, indicó que se vulneró la proporcionalidad en la aplicación de la sanción ya que esta les genera cuantiosas pérdidas económicas que generan un impacto confiscatorio en su actividad comercial.
  - g) Por otro lado, luego que el administrado mencionó fundamentos de derecho y jurisprudenciales de la revocación indirecta, refirió que está acreditado

que existe un interés legítimo sin limitación alguna pues cumplió con las exigencias requeridas por la norma y la autoridad administrativa en su oportunidad. Sin embargo, OEFA le adiciona requisitos a cumplir luego de haber obtenido su permiso, pero no ha iniciado procedimiento mediante el que se haya pretendido revocar o modificar los permisos que tiene a fin de ordenar la paralización sus actividades. Y refirió que el TUO de la LPAG establece que en la resolución que revoca se debe compensar el daño y la multa y la orden de paralización no es una compensación.

- h) Además, refirió que el artículo 9° del RPAAH es aplicable a partir del 2006 y es un supuesto de hecho de agentes económicos que ya están en funcionamiento y no durante el desarrollo de sus actividades; por lo que es evidente la falta de subsunción y la violación del debido procedimiento y los principios de irretroactividad, tipicidad, legalidad y debido proceso.
- i) Osinergmin debió ser quien revoque, limite y ordene la paralización de sus actividades so pena de multa conforme a los artículos 210, 211 o 212 del TUO de la LPAG lo cual no sucedió.
- j) Por otro lado, respecto a la medida correctiva, el administrado indicó que conforme al considerando 36 de la Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFSAI así como en la Resolución Subdirectoral N° 690-2017-OEFA-DFSAI/SDI se reconoce que la conducta infractora debe producir concretamente un efecto nocivo y no un efecto hipotético. Bajo ese supuesto, indicó que la aplicación analógica es ilegal y se vulneraría el principio de legalidad ya que no existen pruebas de que se haya generado dicho daño, por lo que es una multa abusiva e ilícita.
- k) Finalmente, refirió que a pesar que el requerimiento no le es exigible, ha contratado a ingenieros ambientales a fin de obtener los estudios que sirvan como instrumento de gestión ambiental.

9. Mediante Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, la DFAI resolvió el recurso de reconsideración interpuesto, el cual se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) En cuanto a los requisitos de admisibilidad, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) indicó que el administrado presentó su recurso de reconsideración dentro de los 15 días hábiles establecidos y que la nueva prueba aportada no fue valorada por ella, por lo que conforme con lo establecido en el TUO de la LPAG declaró procedente dicho recurso.
- (ii) Asimismo, respecto a la Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 8827-050-101111 y el Certificado de Funcionamiento de la Municipalidad Provincial de Cañete, la DFAI indicó que estos no aportan elementos de juicio que desvirtúen la conducta infractora debido a que no constituyen la aprobación de un instrumento de gestión ambiental.

- 
- 
- 
- (iii) Además, respecto a la licencia que Osinergmin le otorgó y el alegato referido a que el OEFA pretende aplicar una nueva normativa para modificar indirectamente su licencia; aspecto que considera una revocación indirecta y barrera burocrática ilegal al no cumplir con el procedimiento señalado en el TUO de la LPAG, la DFAI indicó que dicho Organismo no otorga permisos o licencias, sino que lleva el Registro de Hidrocarburos. En esa línea, al no considerarse que se contaría con un derecho o interés legítimo otorgado por una entidad de la Administración Pública a su favor, no se trataría de una revocación indirecta.
- (iv) Asimismo, sobre lo alegado por el administrado respecto a que el artículo 9° del RPAAH es únicamente aplicable para aquellos que se encuentren de forma previa al inicio de sus actividades; y él que está en funcionamiento, la DFAI indicó en base a la Ley del SINEIA, el artículo 9° del RPAAH y el artículo 8° del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Nuevo RPAAH**) que el administrado debió adecuar sus actividades con las obligaciones establecidas en dicha norma.
- (v) Respecto al daño generado por realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente, la DFAI refirió que la estimación del daño generado está referido a un daño potencial el cual está debidamente señalado en el literal b) del numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, por lo que estaría respetando el principio de legalidad.
- (vi) Finalmente, en consideración a que el numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA-CD le era más favorable que el numeral 3.2 del Cuadro de 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 dispuso variar la multa a 33.5 UIT.
10. Mediante escrito presentado el 1 de agosto de 2018, JG Multiservicios interpuso recurso de apelación<sup>15</sup> contra la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:
- a) JG Multiservicios refirió que la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI le genera perjuicio pues ordena el pago de 33.5 UIT que equivalen a S/ 139,025.00. Asimismo, indicó que está basada en criterios subjetivos.
- b) Además, alegó que opera i) desde hace más de 20 años con la Autorización Municipal de Apertura y funcionamiento otorgado por la

<sup>15</sup> Folios 285 al 288.

Municipalidad Provincial de Cañete, ii) desde hace 15 años con la autorización emitida por la Resolución Directoral N° 258-96-EM-DGH/DFH emitida por el Minem iii) la Ficha de registro DGH N° 8827-050-101111 emitida por Osinergmin a favor de Servicentro Unanue y iv) el Registro DGH N° 8827-050-100913 a su favor. Lo cual significa que la autoridad reconoce que cumplió con todas las normativas existentes a esa fecha.

- c) Al respecto, JG Multiservicios indicó que celebró un contrato de arrendamiento Llave en Mano con Servicentro Unanue de un inmueble a fin de operar la estación para la venta de combustible. Y que de las Cláusulas quinta a la novena se observa que se le entregó el inmueble con las máquinas y el personal operativo a fin de desarrollar su actividad comercial pues la estación ya contaba con todos los permisos, al cumplir con todas las exigencias normativas.
- d) En esa línea, refirió que es absurdo que OEFA indique que debió contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado antes del inicio de sus actividades, de lo contrario, Osinergmin no hubiera otorgado el permiso, lo cual demuestra que dicha obligación no le es aplicable y que lo ampara un interés legítimo y un derecho debidamente otorgado para operar.
- e) Sin embargo, con la aparición de OEFA se pretende aplicar desproporcionales y abusivas multas una nueva normativa para modificar indirectamente su licencia.

#### Respecto a la vulneración del debido procedimiento

- f) El administrado indicó que no se garantizó los principios que rigen el debido procedimiento en tanto se lesionaron los principios de irretroactividad, tipicidad y legalidad. Al respecto, precisó que en este procedimiento sancionador la Autoridad debe cuidar y garantizar lo siguiente:
  - La norma que impone una obligación es aplicable: i) en el tiempo; y, ii) a los sujetos objetivamente identificados.
  - La sanción impuesta es producto de la subsunción correcta del supuesto de hecho sancionado por la norma y de la realidad del administrado.
- g) Además, indicó que el artículo 9° del RPAAH es aplicable i) del 2006 en adelante; y, ii) para aquellos agentes económicos que aún no han realizado actividades de hidrocarburos y que ello es reconocido en el considerando 26 de la Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFSAI.
- h) En esa línea, alegó que no le era aplicable la obligación de contar con un instrumento de gestión ambiental toda vez que ya se encontraba realizando dichas actividades a la emisión de la norma; por lo que no es posible sancionarlo por incumplir dicha obligación.

- i) Con lo cual dicha exigencia es un imposible jurídico y un abuso que se ha cometido debido a que la norma es incapaz de subsumir una realidad supuesto de hecho que es inaplicable retroactivamente.
- j) Finalmente, refirió que existe una falta de motivación en la resolución ya que las razones externas de la misma son incongruentes y las razones internas carecen de sustento debido a que la subsunción de la norma no es acorde ni aplicable en el tiempo<sup>16</sup>.

## II. COMPETENCIA

- 11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>17</sup>, se crea el OEFA.
- 12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>18</sup> (en adelante, **Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
- 13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los

<sup>16</sup> Al respecto, hizo referencia a que el Tribunal Constitucional reconoce lo alegado en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC.

<sup>17</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental  
Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

<sup>18</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013. (...)

### **Artículo 6°. - Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)**

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

### **Artículo 11°. - Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>19</sup>.

14. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>20</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>21</sup> al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>22</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>23</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>24</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización

<sup>19</sup> Ley N° 29325.

**Disposiciones Complementarias Finales**

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>20</sup> **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de enero de 2010.

**Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmin, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

<sup>21</sup> **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al Osinerg en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al Osinergmin.

<sup>22</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre Osinergmin y el OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

**Artículo 2°.** - Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del Osinergmin, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>23</sup> **Ley N° 29325.**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental.**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>24</sup> **Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>25</sup>.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>26</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
19. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una

---

19.2 La conformación y funcionamiento de la sala del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

#### **Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>26</sup> Ley N° 28611.

#### **Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

- 2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

“Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>27</sup>.

20. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>28</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>29</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>30</sup>.
21. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>31</sup>.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y

---

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>28</sup> **Constitución Política del Perú de 1993.**

**Artículo 2°.** - Toda persona tiene derecho: (...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

<sup>29</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

<sup>30</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>31</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Determinar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se han vulnerado los principios de debido procedimiento, así como, los derechos de defensa y debida motivación.

#### V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. El administrado en su recurso de apelación, refirió, entre otros argumentos, que no se ha respetado el debido procedimiento toda vez que existe una evidente falta de motivación en la resolución ya que las razones externas de la misma son incongruentes y las razones internas carecen de sustento debido a que la subsunción de la norma no es acorde ni aplicable en el tiempo.
26. Al respecto, debe indicarse de manera preliminar que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>32</sup>; establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos el derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones<sup>33</sup> y ejercer

<sup>32</sup> TUO de la LPAG

##### Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo: (...)

1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>33</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...)

su derecho de defensa<sup>34</sup>.

27. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>35</sup>, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
28. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
29. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3<sup>o</sup><sup>36</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>o</sup><sup>37</sup> del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar

---

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...)"

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.

<sup>35</sup> TUO de la LPAG

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

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

2. **Debido procedimiento.** - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

<sup>36</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

4. **Motivación.**- El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

<sup>37</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**

6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los

motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

30. Además, respecto al derecho de defensa, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos<sup>38</sup>.

31. Teniendo en cuenta ello, esta Sala considera oportuno verificar si la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI, materia de la presente apelación, se encuentra debidamente motivada, evaluando en primer lugar si los argumentos presentados por el recurrente en su recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFSAI, fueron contestados por la DFAI con la resolución apelada.

---

informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

- 6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

- 6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
- 6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
- 6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

<sup>38</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

**Cuadro N° 3. Análisis de la evaluación de los argumentos presentados en el recurso de reconsideración realizada en la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI**

Argumentos presentados en el escrito de reconsideración	Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI.
<p>El administrado alegó que opera i) desde hace más de 20 años con la Autorización Municipal de Apertura y funcionamiento otorgado por la Municipalidad Provincial de Cañete, ii) desde hace 15 años con la autorización emitida por la Resolución Directoral N° 258-96-EM-DGH/DFH emitida por el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, <b>Minem</b>) iii) la Ficha de registro DGH N° 8827-050-101111 emitida por Osinergmin a favor de Servicentro Unanue y iv) el Registro DGH N° 8827-050-100913 a su favor. Lo cual significa que las autoridades reconocen que cumplió con todas las normativas existentes a esa fecha.</p> <p>Al respecto, indicó que celebró un contrato de arrendamiento Llave en Mano con Servicentro Unanue de un inmueble a fin de operar la estación para la venta de combustible. Y que de las Cláusulas quinta a la novena se observa que se le entregó el inmueble con las máquinas y el personal operativo a fin de desarrollar su actividad comercial pues la estación ya contaba con todos los permisos, al cumplir con todas las exigencias normativas.</p>	<p>8. JG Multiservicios adjuntó en el recurso de reconsideración, como nueva prueba, Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 8827-050-101111 de fecha 10 de noviembre de 2011, teniéndose que en la Resolución Directoral únicamente se había valorado la Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 8827-050-100913, del 10 de setiembre de 2013.</p> <p>9. En ese sentido, se tiene de la documentación presentada por JG Multiservicios, nos da a conocer una fecha anterior a la advertida por esta Dirección en el Registro de Hidrocarburos, esto es, con fecha 10 de noviembre de 2011. No obstante, ello no desvirtúa el hecho imputado.</p> <p>10. Adicionalmente, JG Multiservicios adjuntó el Certificado Funcionamiento de la Municipalidad Provincial de Cañete, de fecha 25 de octubre de 2004; sobre el particular, debemos señalar que el documento es un certificado de la autorización de funcionamiento otorgada por la municipalidad y no constituye la aprobación de un instrumento de gestión ambiental, motivo por el cual no desvirtúa el hecho imputado.</p> <p>11. Por lo tanto, los documentos presentados en el recurso de reconsideración en relación al presente extremo no aportan elementos de juicio que desvirtúen la conducta infractora.</p>
<p>Refirió que es absurdo que OEFA indique que debió contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado antes del inicio de sus actividades, ya que Osinergmin no le hubiera otorgado el permiso, lo cual demuestra que dicha obligación no le es aplicable y que lo ampara un interés legítimo y un derecho debidamente otorgado para operar y que en todo caso debió ser este organismo el que revoque el permiso otorgado.</p> <p>Sin embargo, con la aparición de OEFA se pretende aplicar desproporcionales y abusivas multas una nueva normativa para modificar indirectamente su licencia; así como impedir arbitrariamente sus actividades afectando el valor de su inversión sin la emisión formalmente de un instrumento que deje sin efecto su licencia tramitada desde 1996.</p> <p>Por otro lado, luego que el administrado mencionó fundamentos de derecho y jurisprudenciales de la revocación indirecta,</p>	<p>12. Adicionalmente a la prueba nueva presentada, JG Multiservicios, sostiene que Osinergmin le habría otorgado una licencia para operar como titular de la actividad de comercialización de hidrocarburos; no obstante, el OEFA pretende aplicar una nueva normativa para modificar indirectamente su licencia; aspecto que considera una revocación indirecta y barrera burocrática ilegal al no cumplir con el procedimiento señalado en el TUO de la LPAG.</p> <p>13. En relación a lo señalado, corresponde indicar que dicho Organismo no otorga permisos o licencias, sino que es la encargada de llevar el Registro de Hidrocarburos, en donde deben estar inscritas todas las empresas que deseen realizar actividades de comercialización de hidrocarburos, con la finalidad de recabar los datos de su titular, el establecimiento, el número de inscripción, entre otros. En ese sentido, al no considerarse que se contaría con un derecho o interés legítimo otorgado por una entidad de la Administración Pública a su favor, al no constituir el mencionado Registro como un permiso o licencia para realizar actividades</p>

Argumentos presentados en el escrito de reconsideración	Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI.
<p>refirió que está acreditado que existe un interés legítimo sin limitación alguna pues cumplió con las exigencias requeridas por la norma y la autoridad administrativa en su oportunidad. Sin embargo, OEFA le adiciona requisitos a cumplir luego de haber obtenido su permiso, pero no ha iniciado procedimiento mediante el que se haya pretendido revocar o modificar los permisos que tiene a fin de ordenar la paralización de sus actividades; y refirió que el TUO de la LPAG establece que en la resolución que revoca se debe compensar el daño y la multa y la orden de paralización no es una compensación.</p> <p>Osinergmin debió ser quien revoque, limite y ordene la paralización de sus actividades so pena de multa conforme a los artículos 210, 211 o 212 del TUO de la LPAG lo cual no sucedió.</p>	<p>de comercialización, sino como uno de los requisitos, no se trataría de una revocación indirecta.</p>
<p>Refirió que el artículo 9° del RPAAH es aplicable a partir del 2006 y es un supuesto de hecho de agentes económicos que ya están en funcionamiento y no durante el desarrollo de sus actividades.</p>	<p>15. Al respecto, el 23 de abril de 2001 mediante la Ley N° 27446, se crea el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SEIA), como un sistema único y coordinado de identificación, prevención, supervisión, control y corrección anticipada de los impactos ambientales negativos derivados de las acciones humanas expresadas por medio del proyecto de inversión.</p> <p>16. La referida normativa y sus modificatorias señalan que los administrados que realicen actividades comerciales y de servicios que puedan causar impactos ambientales negativos significativos, no podrían iniciar sus operaciones sin contar previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente; quedando las autoridades nacionales, regionales y locales impedidas de aprobar, autorizar, o habilitar actividades que no cuenten con la referida certificación.</p> <p>17. En atención a ello, el artículo 9° del RPAAH, estableció que previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento.</p> <p>18. En esa misma línea, el artículo 8° del Nuevo RPAAH, establece que previo al inicio de las actividades de hidrocarburos, ampliación de actividades o notificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el titular está obligado a presentar</p>

Argumentos presentados en el escrito de reconsideración	Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI.
	<p>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.</p> <p>19. Así, la Segunda Disposición Complementaria Transitoria del Nuevo RPAAH, establece que en el caso de actividades de comercialización de hidrocarburos que se estén desarrollando sin contar con la certificación ambiental correspondiente antes de la entrada en vigencia del presente Reglamento, el Titular podrá presentar, por única vez, a la Autoridad Ambiental Competente un Plan de Adecuación Ambiental como Instrumento de Gestión Ambiental Complementario considerando los impactos ambientales generados en la etapa operativa, de mantenimiento y/o de abandono de la actividad en cuestión, para su evaluación.</p> <p>20. Asimismo, la Tercera Disposición Complementaria del Nuevo RPAAH, estableció que el plan de adecuación ambiental se aplica sin perjuicio de las facultades sancionadoras que ostentan la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental y la autoridad de fiscalización en materia técnica y de seguridad, ni del desarrollo de los procedimientos y las acciones de supervisión o fiscalización que dichas entidades realizan, en el marco de sus competencias.</p> <p>21. En atención a ello, los administrados que realizan actividades de hidrocarburos debieron adecuar sus actividades con las obligaciones establecidas en las normas previamente señaladas.</p> <p>22. Al respecto, es importante señalar que la aplicación de la norma recae tanto para los administrados que empiezan a realizar actividades de comercialización de hidrocarburos como para los administrados que ya vienen operando sin un instrumento de gestión ambiental. En el segundo supuesto (aplicable al presente caso), los administrados deberán presentar un plan de adecuación ambiental, a fin de obtener un instrumento de gestión ambiental aprobado por autoridad competente.</p>

Argumentos presentados en el escrito de reconsideración	Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI.
<p>Respecto a la medida correctiva, el administrado indicó que conforme al considerando 36 de la Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFSAI así como en la Resolución Subdirectoral N° 690-2017-OEFA-DFSAI/SDI se reconoce que la conducta infractora debe producir concretamente un efecto nocivo y no un efecto hipotético puesto que la aplicación analógica es ilegal y se vulneraría el principio de legalidad ya que no existen pruebas de que se haya generado dicho daño, por lo que es una multa abusiva e ilícita.</p>	<p><u>Con relación al daño generado por realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente</u></p> <p>Asimismo, JG Multiservicios señala que no existen pruebas del daño generado por su establecimiento y que el mismo debe ser concreto y no hipotético, toda vez que se estaría sancionando por analogía. En ese sentido, corresponde indicar que, la estimación del daño generado está referido a un daño potencial por realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin un instrumento que especifique sus compromisos ambientales y que pueda ser materia de supervisión y fiscalización por el OEFA; cabe resaltar que el daño potencial está debidamente señalado en el artículo 5° Numeral 5.1 Literal b) de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, por lo que no se estaría aplicando analogías y se estaría respetando el principio de legalidad.</p> <p>En consecuencia, corresponde declarar infundado el recurso de reconsideración presentado por JG Multiservicios contra la Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFSAI.</p>
<p>El administrado indicó que es arbitrario que se le aplique una normativa que no se subsume a su realidad violando el principio de tipicidad, legalidad y debido proceso pues atenta contra la debida motivación de las resoluciones, viola el principio de irretroactividad.</p> <p>Además, indicó que se vulneró la proporcionalidad en la aplicación de la sanción ya que esta les genera cuantiosas pérdidas económicas que generan un impacto confiscatorio en su actividad comercial.</p>	<p>No se pronunció.</p>

Fuente: Recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 1612-2017-OEFA/DFSAI y Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI.

Elaboración: TFA.

32. De lo desarrollado en el cuadro precedente se observa que la primera instancia no contestó los alegatos referidos a la vulneración de los principios de tipicidad, legalidad, irretroactividad. Así como tampoco se ha pronunciado sobre la falta de motivación ni de la proporcionalidad los cuales fueron cuestionados por el administrado.
33. En tal sentido, la falta de motivación en la cual incurrió la DFAI al emitir la resolución apelada debe ser valorada en razón a la ausencia de un pronunciamiento con relación a lo alegado por el administrado en su recurso

## de reconsideración<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de

34. En este contexto, resulta importante acotar que, como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, el ordenamiento jurídico nacional establece como garantías inherentes de todo procedimiento, la debida motivación a fin de que se respete el derecho de defensa de los administrados.
35. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y las razones jurídicas y normativas correspondientes; y, por ende, no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.
36. En vista de lo anteriormente expuesto, esta sala concluye que la resolución venida en grado no se encuentra debidamente motivada, toda vez que los fundamentos indicados en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, los cuales fueron presentados a la primera instancia no fueron evaluados por la autoridad.
37. En consecuencia, este colegiado es de la opinión que la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, al haber vulnerado los derechos de defensa y debida motivación.
38. Teniendo en cuenta lo señalado en el considerando precedente, se advierte que la resolución impugnada está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>40</sup>.
39. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.
40. Teniendo en cuenta ello, carece de sentido pronunciarse sobre los demás extremos de la apelación.

---

congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.

<sup>40</sup>

#### TUO de la LPAG

##### Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)

41. Asimismo, se dispone que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, en aplicación a lo dispuesto por el numeral 11.3<sup>41</sup> del artículo 11° del TUO de la LPAG.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 501-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, toda vez que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos incurrió en las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, al haber vulnerado el principio del debido procedimiento y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación, debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente resolución a JG Multiservicios en General E.I.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

**TERCERO.** - Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

<sup>41</sup> TUO de la LPAG

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**

**Vocal**

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

.....  
**MARCOS MARTÍN YUI PUNIN**

**Vocal**

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 397-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 23 páginas.