



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

RESOLUCIÓN N° 025-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 1855-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : SUCESIÓN ZEBALLOS ESCOBAR MEDARDO SILES
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2274-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2274-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles contra la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFSAI del 28 de junio de 2018.*

Lima, 23 de enero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles¹ (en adelante, **Sucesión Zeballos**) desarrolla como actividad principal, la comercialización de hidrocarburos en el puesto de venta de combustibles líquidos (en adelante, **Grifo**) ubicado en la Carretera Panamericana Sur Km 1141, distrito de Moquegua, Provincia de Mariscal Nieto, departamento de Moquegua.
2. El 9 de mayo de 2006, la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Moquegua (en adelante, DREM Moquegua) otorgó a favor de Sucesión Zeballos, la Constancia de Registro N° 0002-GRIF-18-20000005-EESS-12-2005.
3. El 12 de diciembre de 2014, la Oficina Desconcentrada de Moquegua (en adelante, **OD Moquegua**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una acción de supervisión al Grifo del administrado (en adelante, **Supervisión Regular 2014**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 15130063699.

4. Los resultados de la Supervisión Regular 2014 fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa N° 016-2014² del 12 de diciembre de 2014 (en adelante, **Acta de Supervisión**) y analizados en el Informe de Supervisión N° 011-2014-OEFA/OD-MOQUEGUA³ del 12 de diciembre de 2014 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión**).
5. Las conclusiones obtenidas en el mencionado Informe, fueron analizadas a través del Informe Técnico Acusatorio N° 011-2016-OEFA/OD-MOQUEGUA⁴ del 21 de junio de 2016 (en adelante, **ITA**).
6. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁵ del 28 de junio de 2017, 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 Sucesión Zeballos⁶.
7. El 10 de mayo de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 609-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁸.
8. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 1354-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁹ del 11 de mayo de 2018, la SFEM amplió por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador seguido contra Sucesión Zeballos.
9. Mediante la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI¹⁰ del 28 de junio de 2018¹¹, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) declaró la responsabilidad administrativa por parte de Sucesión Zeballos, por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

² Páginas 10 al 14 del Informe de Supervisión N° 011-2014-OEFA/OD-MOQUEGUA, contenido en el disco compacto que obra a folio 8.

³ Páginas 1 al 37 del Informe de Supervisión N° 011-2014-OEFA/OD-MOQUEGUA, contenido en el disco compacto que obra a folio 8.

⁴ Folios 1 al 7.

⁵ Folios 9 al 14. Dicho acto fue debidamente notificado a la administrada el 17 de agosto de 2017 (folio 15).

⁶ Mediante escrito con Registro N° 67012 del 12 de setiembre de 2017, Sucesión Zeballos presentó sus descargos a la mencionada Resolución Subdirectoral (folios 16 al 24).

⁷ Folios 169 al 179.

⁸ Mediante escrito con Registro N° 43188 del 11 de mayo de 2018, Sucesión Zeballos presentó sus descargos al referido informe (folios 184 al 196).

⁹ Folio 182. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de mayo de 2018.

¹⁰ Folios 115 al 122. Acto debidamente notificado a la administrada el 11 de abril de 2018 (folio 234).

¹¹ Mediante Resolución Directoral N° 008-2019-OEFA/DFAI del 11 de enero de 2019 la DFAI enmendó de oficio la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI.

Cuadro N° 1: Conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Sucesión Zeballos ha realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado	Artículos 5° y 8° ¹² del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, nuevo	Artículo 5° ¹⁶ de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; en concordancia con el numeral 3.1 ¹⁷ del cuadro anexo a la referida norma.

¹² **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

Artículo 5°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto relacionado con las Actividades de Hidrocarburos, deberá gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Ambiental Competente que corresponda a la Actividad a desarrollar, de acuerdo a sus competencias. Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Ambiental Competente aprobará o desaprobará el Estudio Ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental. La inadmisibilidad, improcedencia, desaprobación 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. Cuando por razones de emergencia ambiental sea necesario ejecutar actividades no previstas en los Planes de Contingencia aprobados, éstas no requerirán cumplir con el trámite de la evaluación ambiental. Lo antes señalado deberá ser comunicado a la Autoridad Ambiental Competente, al OSINERGMIN y a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, quien realizará la supervisión correspondiente de acuerdo a sus competencias. La Autoridad Ambiental Competente no evaluará los Estudios Ambientales presentados con posterioridad al inicio, ampliación o modificación de una Actividad de Hidrocarburos. De presentarse estos casos, se pondrá en conocimiento a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental.

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.

¹⁶ **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**

Artículo 5°.- Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental

5.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental:

- a) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de ciento setenta y cinco (175) hasta diecisiete mil quinientas (17 500) Unidades Impositivas Tributarias (...)

¹⁷ **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**

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS			
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN	SANCIÓN MONETARIA

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
previamente por la autoridad competente.	RPAAH); en concordancia con el artículo 3° ¹³ de la Ley N° 27446 –Ley del sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental– (en adelante, Ley del SEIA); el artículo 15° ¹⁴ del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RLSEIA) y los artículos 24° ¹⁵ , 74° y	

3 DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
3.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la flora o fauna	Artículo 3° de la Ley del SEIA, Artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, Artículo 24°, Artículo 74° y Numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente	MUY GRAVE	De 175 a 17000 UIT

¹³ **Ley N° 27446, Ley del sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental**
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.

¹⁴ **Reglamento de la Ley del sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por 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 desaprobación, 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.

¹⁵ **Ley N° 286411, Ley General del Ambiente**
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 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.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente– (en lo sucesivo, LGA).	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).

10. En consecuencia, resolvió sancionar a Sucesión Zeballos con una multa ascendente a cuarenta y ocho con 69/100 (48.69) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), vigentes a la fecha de pago.
11. Asimismo, mediante el artículo 2° de la referida Resolución, se ordenó al administrado el cumplimiento de la medida correctiva descrita conforme el siguiente detalle:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma y plazos para acreditar el cumplimiento
Sucesión Zeballos realizó 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 IGA 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 la misma será efectuado por la DS, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivadas del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la resolución apelada.	<p>En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá remitir a la DFAI lo siguiente:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre del Grifo a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas el Grifo</p>

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. (...)

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma y plazos para acreditar el cumplimiento
			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.

Fuente: Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

12. La Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La DFAI señaló que, durante la Supervisión Regular 2014, la OD Moquegua detectó que Sucesión Zeballos desarrollaba actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.
- ii) En adición, la Autoridad Decisora indicó que, mediante escrito del 22 de mayo del 2015, en atención al Acta de Supervisión, el administrado señaló que no contaba con un Instrumento de Gestión Ambiental y que, de conformidad con lo establecido en el nuevo RPAAH, se comprometía a elaborar el Plan de Adecuación Ambiental, dentro de los plazos otorgados por dicha norma.
- iii) De otro lado, sobre la solicitud de declaración de nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI formulada por el administrado en sus descargos, la DFAI indicó que, según lo establecido en el numeral 2 del artículo 215° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), la referida Resolución Subdirectoral no era un acto definitivo que diera fin a la instancia administrativa; en consecuencia, no correspondía que se interpusiera un recurso impugnatorio en su contra.
- iv) Con respecto a la supuesta vulneración del derecho de defensa alegada por el administrado, toda vez que no se le habría otorgado plazo suficiente para presentar sus descargos, la Autoridad Decisora precisó que, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1032-2017-OEFA/DFSAI/SDI, se otorgó al administrado el plazo de veinte (20) días hábiles contados a partir de la referida fecha a efectos de hacer efectivo su derecho de defensa.

- v) Sobre lo alegado por el administrado en el Informe Oral llevado a cabo el 28 de marzo de 2018, con respecto a que el presente caso se encuentra bajo el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el cual establece que las sanciones a imponerse en un periodo de 3 años no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondiente; la DFAI precisó que, de conformidad con la referida norma, la misma no es aplicable cuando las actividades se realicen sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental o la autorización de inicio de actividades correspondientes, o en zonas prohibidas. Por tanto, dado que la conducta infractora imputada a Sucesión Zeballos versa sobre no contar con un Instrumento de Gestión Ambiental, la Autoridad Decisora desestimó los argumentos del administrado en ese extremo.
- vi) Asimismo, en sus descargos, el administrado alegó que no contaba con un Instrumento de Gestión Ambiental debido a que, en el departamento de Moquegua, no se cuenta con especialistas en grifos para la elaboración de aquel.
- vii) Al respecto, la Autoridad Decisora señaló que, de conformidad con los artículos 3° y 8° del nuevo RPAAH, el titular de las actividades de hidrocarburos debe contar antes del inicio de sus actividades de comercialización, con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
- viii) Asimismo, la DFAI señaló que, del análisis de los medios probatorios aportados por el administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador, ha quedado acreditado de forma fehaciente el reconocimiento de responsabilidad por parte de este.
- ix) Por las razones expuestas, la DFAI declaró administrativamente responsable a Sucesión Zeballos, por haber realizado actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la Autoridad Competente.
13. El 13 de agosto del 2018, Sucesión Zeballos interpuso recurso de reconsideración¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI.
14. A través de la Resolución Directoral N° 2274-2018-OEFA/DFAI¹⁹ del 28 de setiembre de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) declaró improcedente por extemporáneo el recurso de reconsideración interpuesto por el administrado; toda vez que aquel presentó el mencionado recurso impugnatorio transcurrido el plazo máximo de quince (15) días hábiles para su interposición – esto es, hasta el 3 de agosto de 2018–.

¹⁸ Presentado mediante escrito con Registro N° 067834 (folios 221 al 231).

¹⁹ Folios 232 al 233. Acto debidamente notificado al administrado el 4 de octubre de 2018 (folio 234).

15. El 26 de octubre de 2018, el administrado interpuso recurso de apelación²⁰ contra la Resolución Directoral N° 2274-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:

- a) No considera que se le declare improcedente su recurso de reconsideración, ello tomando en cuenta que mediante carta de fecha 26 marzo de 2018, presentó ante la Dirección Regional de Energía y Minas de Moquegua (en adelante, **DREM Moquegua**) el Plan de Adecuación Ambiental a efectos de que se le otorgue el Certificado Ambiental correspondiente, conforme lo prevé el Decreto Supremo N° 023-2018-EM.
- b) En esa línea, señaló que al haber presentado la mencionada carta antes del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador corresponde la aplicación de la subsanación voluntaria prevista en el literal f) del artículo 255° del TUO de la LPAG.
- c) Asimismo, señaló que, si bien a la fecha no cuentan con el Certificado Ambiental, dicho hecho no es de su responsabilidad sino de la DREM Moquegua puesto que a la fecha no emite un pronunciamiento respecto de la carta señalada anteriormente, lo cual constituye la condición eximente de responsabilidad por fuerza mayor establecida en el literal a) del artículo 255° del TUO de la LPAG.
- d) Por lo expuesto, solicitó la suspensión de ejecución de la sanción y del procedimiento administrativo hasta que se resuelva su solicitud presentada ante la DREM Moquegua, ello tomando en cuenta el principio de informalismo previsto el TUO de la LPAG.

II. COMPETENCIA

- 16. 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**)²¹, se crea el OEFA.
- 17. 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° 30011²² (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

²⁰ Presentado mediante escrito con Registro N° 088106 (folios 235 al 249).

²¹ 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.

²² Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario

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.

18. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.
19. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁵ 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.

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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre Osinergmin y el OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

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

20. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización 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

21. 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)²⁸.
22. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁹, 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

²⁶ 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.

²⁷ 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 resolutorio 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.

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:

- 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.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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.

23. 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.
24. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.
25. 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 fundamental³¹, 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 preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
26. 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.
27. 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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **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.

³² 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.

³³ 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.

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 inciertos³⁴.

28. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

29. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del TUO de la LPAG por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN PREVIA

30. Con carácter previo al análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado en su recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2274-2018-OEFA/DFAI, esta sala estima conveniente verificar si, en cumplimiento de la normativa vigente, el administrado cumplió con los plazos legalmente establecidos para el ejercicio de su derecho de contradicción.

28. Sobre el particular, esta sala estima conveniente mencionar que, en efecto, el ordenamiento jurídico nacional reconoce en los administrados la facultad procesal de cuestionar las decisiones adoptadas por la Administración, a través de la interposición de recursos impugnatorios³⁵; entre los cuales se encuentra el recurso de reconsideración.

29. Al respecto, en el artículo 216° del TUO de la LPAG, el ordenamiento jurídico nacional prevé la posibilidad de interponer recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, en el plazo perentorio de quince (15) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación del acto que se impugna.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ TUO de la LPAG

Artículo 215°.- Facultad de contradicción (...)

215.2 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.

215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. (...)

30. Siendo que, dicho plazo deberá ser valorado en función de lo establecido en el artículo 220³⁶ del mencionado cuerpo normativo; a partir del cual, **una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos, se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.**
31. Aunado a ello, corresponde indicar que, en efecto, los plazos fijados por norma expresa tienen el carácter de improrrogables, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 del artículo 140° del TUO de la LPAG³⁷.
32. Llegados a este punto, resulta pertinente acotar que en el artículo 217° del TUO de la LPAG³⁸ se señala que el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación, debiéndose sustentar en nueva prueba.
33. En esa línea, en el numeral 4.3 del artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD³⁹ (en adelante, **RPAS**), se establece que la Autoridad Decisora será el órgano competente para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
34. Así las cosas, en el presente caso se advierte que la DFAI, mediante la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI, declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Sucesión Zeballos, al determinar que aquel no presentó el mencionado recurso dentro del plazo máximo legalmente establecido, conforme se muestra a continuación:

³⁶ TUO de la LPAG
Artículo 220.- Acto firme
Una vez vencido los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

³⁷ TUO de la LPAG
Artículo 140°.- Obligatoriedad de plazos y términos
140.1. Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta.

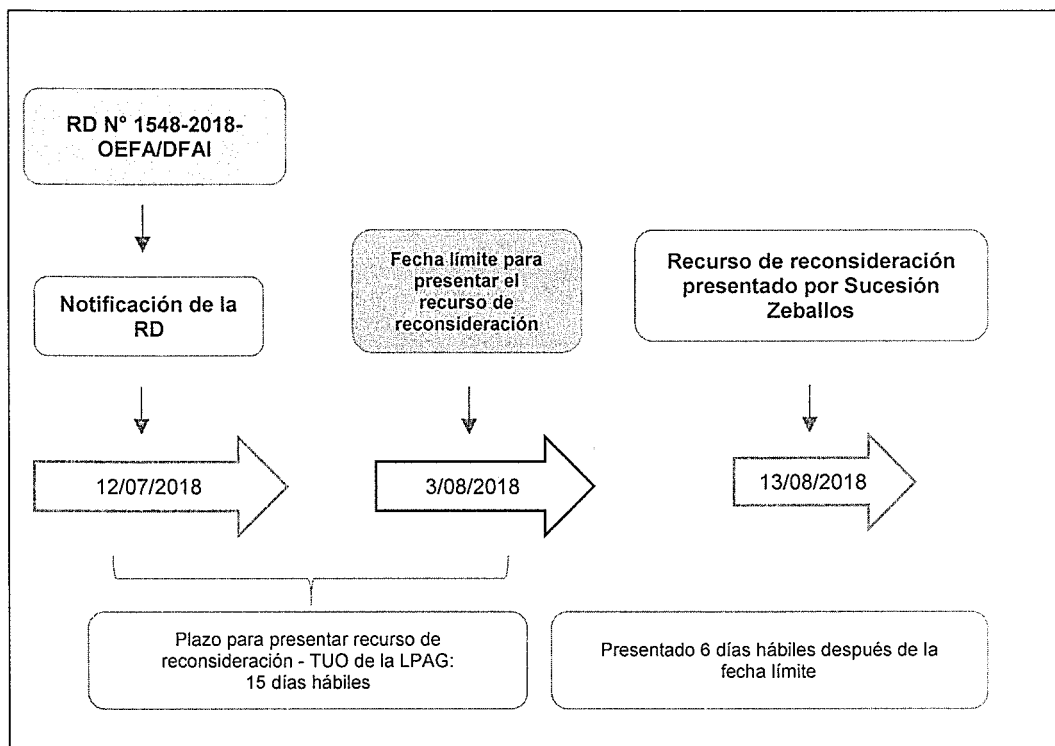
³⁸ TUO de la LPAG.
Artículo 217.- Recurso de reconsideración
El recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba. En los casos de actos administrativos emitidos por órganos que constituyen única instancia no se requiere nueva prueba. Este recurso es opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación.

³⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.
Artículo 4.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador
Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes: (...)
4.3 Autoridad Decisora: Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.


(...)

8. En el presente caso, la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI fue debidamente notificada el 12 de julio de 2018, conforme se observa en la Cédula de Notificación N° 1697-2018, la misma que cumple con los requisitos de notificación establecidos en el artículo 21 ° del TUO de la LPAG.
 9. En atención a lo señalado, el administrado tenía como plazo máximo para interponer un recurso impugnativo contra la Resolución Directoral **hasta el 3 de agosto de 2018**. Sin embargo, el administrado presentó su recurso de reconsideración el 13 de agosto de 2018; es decir, fuera del plazo establecido.
 10. Por lo expuesto, corresponde declarar improcedente el recurso de reconsideración por extemporáneo. (...)
35. Llegados a este punto, este tribunal procederá a realizar la verificación de los actuados obrantes en el expediente, a partir de los cuales sea posible determinar el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.
36. En esa medida, tras la revisión de las piezas integrantes del presente expediente, se advierte que la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI fue notificada el 12 de julio de 2018; por lo que, en virtud de lo prescrito en el ya referido artículo 216° del TUO de la LPAG, el plazo empezó a computarse a partir del día siguiente de su notificación, y concluyó el 10 de enero de 2018, conforme el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Plazo para la interposición del recurso de reconsideración




Elaboración: TFA


- 
37. Como se puede observar del cuadro precedente, el plazo del cual disponía Sucesión Zeballos para ejercer su derecho de contradicción culminó el **3 de agosto de 2018**; por tanto, la declaración de improcedencia emitida por la Autoridad Decisora, tiene sustento en tanto, para considerar la procedencia del recurso de reconsideración, Sucesión Zeballos debió presentar dicho medio recursivo dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación del acto impugnado, y no seis (6) días hábiles siguientes a la fecha límite.
 28. Por lo tanto, esta sala considera que la Resolución Directoral N° 2274-2018-OEFA-DFAI, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por el administrado por ser extemporáneo, se ajusta a lo prescrito en el artículo 216° del TUO de la LPAG.
 29. En consecuencia, corresponde confirmar el pronunciamiento de la DFAI y desestimar el recurso de apelación interpuesto por Sucesión Zeballos en tanto el mismo fue emitido conforme a derecho.
 30. Finalmente, y en función a lo señalado en los considerandos *supra*, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por el administrado en su escrito de apelación.

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:



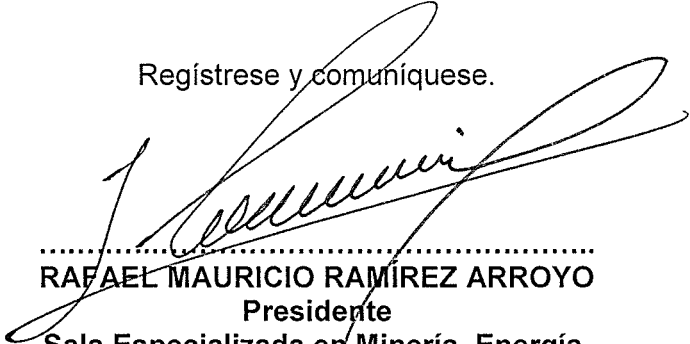
PRIMERO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2274-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018, en el extremo que declaró improcedente del recurso de reconsideración presentado por Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles contra la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.



SEGUNDO. - DISPONER que el monto de la multa impuesta, ascendente a cuarenta y ocho con 69/100 (48.69) Unidades Impositivas Tributarias, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la Resolución Directoral N° 1548-2018-OEFA/DFAI; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a Sucesión Zeballos Escobar Medardo Siles y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental