



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

RESOLUCIÓN N° 052-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1279-2018-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : ZETA GAS ANDINO S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3059-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 3059-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por Zeta Gas Andino S.A. contra la Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018.*

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Zeta Gas Andino S.A. por no ejecutar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, toda vez que se detectaron suelos sin protección impregnados con pintura, en el área circundante a la cabina de pintado de la Planta Envasadora de GLP, lo cual generó el incumplimiento del artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente y configuró la infracción prevista en el numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.

Lima, 31 de enero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Zeta Gas Andino S.A.¹ (en adelante, **Zeta Gas Andino**) es una empresa que desarrolla actividades de comercialización de Gas Licuado de Petróleo (en adelante, **GLP**) en la Planta Envasadora de GLP, ubicada en el km. 4.2 de la Carretera al Aeropuerto Colpa Baja, distrito, provincia y departamento de Huánuco (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**).
2. El 6 de mayo de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita de supervisión regular a la Planta Envasadora de GLP (en adelante, **Supervisión Regular 2016**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n² (en adelante, **Acta de Supervisión**), del Informe de Supervisión Directa N° 4899-2016-OEFA/DS-HID del 3 de noviembre de 2016³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 3542-2016-OEFA/DS del 30 de noviembre de 2016⁴ (en adelante, **ITA**).
3. Sobre la base de los mencionados documentos, mediante Resolución Subdirectoral N° 2225-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Zeta Gas Andino.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Zeta Gas Andino⁶, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1655-2018-OEFA/DFAI/SFEM-IFI del 27 de setiembre de 2018⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
5. Luego de la presentación de los descargos presentados por el administrado⁸, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20262254268.

² Páginas 351 a 357 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

³ Páginas 6 a 641 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

⁴ Folios 1 a 7.

⁵ Folios 8 a 10. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 6 de agosto de 2018 (folio 11).

⁶ Presentado mediante escrito con registro N° 74097 el 6 de setiembre de 2018 (folios 12 a 19).

⁷ Folios 20 a 25. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante la Carta N° 3137-2018-OEFA/DFAI el 10 de octubre de 2018 (folio 26).

⁸ Presentado mediante escrito con registro N° 86918 el 23 de octubre de 2018 (folios 27 a 36).

de 2018⁹, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Zeta Gas Andino¹⁰, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Zeta Gas Andino no ejecutó las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹¹ (en adelante	Numeral 2.3 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las

⁹ Folios 46 a 53. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a Zeta Gas Andino el 8 de noviembre de 2018 (folio 54).

¹⁰ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Zeta Gas Andino, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial *El Peruano*, 24 de julio de 2014)

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.**

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
ambiente, toda vez que se detectaron suelos sin protección impregnados con pintura, en el área circundante a la cabina de pintado de la Planta Envasadora de GLP.	RPAAH), en concordancia con los artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹² (en adelante, LGA)	actividades de desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹³ .

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 2225-2018-OEFA/DFAI/SFEM
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

6. La Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes

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

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

¹² LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

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.

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

¹³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 18 de agosto de 2015.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
2 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES					
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT

fundamentos:

- (i) La DFAI indicó que, durante la Supervisión Regular 2016, la DS detectó que el administrado no ejecutó medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos sin protección impregnados con pintura, en el área circundante a la cabina de pintado de la Planta Envasadora de GLP.
- (ii) En esa línea, la primera instancia indicó que, considerando que el administrado se encuentra en mejor posición que el OEFA para acreditar la implementación de medidas de prevención en el presente caso, corresponde al mismo la carga de la prueba respecto al cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 3° del RPAAH.
- (iii) Respecto a la vulneración del principio de *Non Bis in Ídem* alegado por el administrado, la Autoridad Decisora indicó que la conducta infractora materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador no guarda identidad de hecho con el hecho imputado en el Expediente N° 214-2017-OEFA/DFSAI/PAS, con lo cual no existió vulneración alguna.
- (iv) Sobre la implementación de un sistema de pintado con extractor, ciclón y filtro; la primera instancia señaló que, teniendo en cuenta el criterio del Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) en la Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la conducta infractora no puede considerarse subsanada como un eximente de responsabilidad, considerando que se trata de una imputación por no haberse adoptado las medidas de prevención necesarias para evitar el impacto de suelo sin protección.
- (v) Respecto al argumento del administrado referido a que existe una contradicción entre el Informe Final de Instrucción que recomienda declarar responsabilidad, a pesar de haber acreditado la implementación de medidas de prevención; la DFAI indicó que aún no se había emitido pronunciamiento final respecto a la responsabilidad administrativa, pues si bien el Informe Final de Instrucción recomienda declarar responsabilidad, no constituye un acto administrativo que se pronuncie sobre el fondo de manera definitiva en primera instancia. Adicionalmente, la Autoridad Decisora reiteró que no se subsanó la conducta infractora.
- (vi) La primera instancia agregó que el Informe Final de Instrucción recomienda, por un lado, que se declare responsabilidad administrativa de Zeta Gas Andina; y, por otro lado, que no corresponde el dictado de una medida correctiva, en la medida que el administrado implementó las medidas de prevención con posterioridad al inicio del procedimiento administrativo sancionador.
- (vii) Con ello en cuenta, la DFAI precisó que la responsabilidad administrativa procede cuando se verifica la comisión de un ilícito administrativo tipificado

como infracción, mientras que la medida correctiva tiene la finalidad de revertir los efectos negativos reales o potenciales, ocasionados a consecuencia de la infracción, por lo que no tienen la misma finalidad y naturaleza.

- (viii) Sobre la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, la primera instancia señaló que estos fueron tomados en cuenta, puesto que la decisión del presente caso no tuvo consecuencias desproporcionadas, irrazonables o innecesarias, más allá de lo que requieren las circunstancias en las que se cometió el hecho imputado.
- (ix) Finalmente, la DFAI indicó que habiendo verificado que el administrado adecuó su conducta respecto a la adopción de medidas de prevención y realizó una limpieza de las áreas afectadas, no correspondía el dictado de una medida correctiva.

7. El 29 de noviembre de 2018, Zeta Gas Andino interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI¹⁴, argumentando lo siguiente:

- a) El administrado señaló que los hechos ocurridos durante la Supervisión Regular 2016 fueron archivados, pues el OEFA declaró la existencia de no responsabilidad.
- b) Asimismo, mediante la presentación de extractos del Informe Final de Instrucción, Zeta Gas Andina indicó que la resolución se contradice, en tanto que recomienda no ordenar medidas correctivas

(...) pues según criterio legal no se considera infracción alguna al respecto, y por tanto, ante la no existencia de infracción menos pues calzaría la figura mal recomendada de declarar la existencia de responsabilidad sobre hechos que han sido archivados y que por su naturaleza no pueden ser revertidos con una recomendación sobre lo que esta [sic] adecuado, subsanado y ARCHIVADO.

(Texto original)

- c) Por otro lado, tomando en cuenta extractos del Informe Final de Instrucción, el administrado indicó que corrigió la conducta infractora y debería tenerse en cuenta la aplicación de eximente de responsabilidad, así también solicitó tener en cuenta la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad para el caso en concreto.

8. Mediante la Resolución Directoral N° 3059-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018¹⁵, la DFAI declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Zeta Gas Andina, considerando lo siguiente:

¹⁴ Presentado mediante escrito con registro N° 96476 el 29 de noviembre de 2018 (folios 55 a 63).

¹⁵ Folios 64 a 65. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 7 de diciembre de 2018 (folio 66).

- (i) La DFAI realizó el análisis de los requisitos para la procedencia del recurso de reconsideración, precisando que (i) fue interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles con los que el administrado contaba para impugnar; y, (ii) fue interpuesto ante la Autoridad Decisora.
 - (ii) No obstante, la primera indicó que, de la revisión del mencionado recurso, solo se advierten argumentos relacionados a cuestionar la no aplicación de la causal eximente de responsabilidad por subsanación voluntaria y la afectación de los principios de proporcionalidad y razonabilidad, sin adjuntar prueba nueva, por lo que correspondía declarar improcedente el recurso de reconsideración presentado por el administrado.
9. El 31 de diciembre de 2018, Zeta Gas Andino interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3059-2018-OEFA/DFAI¹⁶, argumentando lo siguiente:
- a) El apelante reiteró la aplicación de la causal eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria.
 - b) Asimismo, Zeta Gas Andino señaló que corresponde la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, en tanto que "(...) en los años que tiene funcionamiento nuestra empresa nunca nos hemos encontrado incurso en inconductas para con funcionarios de las entidades que regulan nuestro subsector, dado que cuando hemos sido multados hemos sido diligentes en los pagos de las multas".
 - c) Finalmente, el administrado señaló que, en tanto adecuó su conducta mediante la implementación de un extractor, un ciclón y un filtro en la cabina de pintado en la Planta Envasadora de GLP, no resulta necesario recomendar el dictado de una medida correctiva respecto a la conducta infractora.

II. COMPETENCIA

10. 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**)¹⁷, se crea el OEFA.

¹⁶ Presentado mediante escrito con registro N° 104487 el 31 de diciembre de 2018 (folios 67 s 69).

¹⁷ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**
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.

11. 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° 30011¹⁸ (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.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA 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 OEFA¹⁹.
13. En virtud a ello, mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ 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/CD²¹ se estableció que el OEFA

¹⁸ 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 (...)

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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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

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.

²¹ 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.

asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

14. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²², y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²³ se dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)²⁴.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁵, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen

²² 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.

²³ 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 pronunciamientos; 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 las Salas 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.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁵ 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.

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.

17. 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.
18. 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 ambiente²⁶.
19. 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 fundamental²⁷, 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 preserve²⁸; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
20. 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.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁷ **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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

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 inciertos³⁰.

22. 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

23. El recurso de apelación interpuesto por el administrado 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 220° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³¹ (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN PREVIA

24. Con carácter previo al análisis de los argumentos esgrimidos por el administrado en su recurso de apelación, esta sala estima conveniente verificar si, en observancia de la normativa vigente, el administrado cumplió con los requisitos de procedibilidad del recurso de reconsideración y por ende la emisión de la Resolución apelada fue se ajusta a derecho.
25. Sobre el particular, cabe señalar que 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 impugnatorios.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

³¹ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

TUO DE LA LPAG.

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

Artículo 220.- Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

26. En efecto, en el artículo 219° del TUO de la LPAG³² 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**.
27. 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/CD³³ (en adelante, **RPAS**)³⁴, se establece que la Autoridad Decisora será el órgano competente para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
28. Llegados a este punto, se deberá considerar que los medios probatorios presentados como requisito para la admisibilidad de un recurso de reconsideración, no solo deben encontrarse directamente relacionados con la cuestión controvertida tendente a desvirtuar, sino que además han de revestir un carácter novísimo.
29. Para ello, deviene oportuno mencionar que el medio de prueba es, en palabras de J. Guasp³⁵, “todo aquel elemento que sirve, de una u otra manera, para convencer al juez de la existencia o inexistencia de un dato procesal determinado”.
30. En el mismo sentido, sobre la pertinencia de la prueba, el Tribunal Constitucional³⁶ señaló que “la prueba se reputará pertinente si guarda una relación directa con el objeto del procedimiento, de tal manera que si no guardase relación directa con el presunto hecho delictivo no podría ser considerada una prueba adecuada”.

³² TUO DE LA LPAG.

Artículo 219.- 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.

³³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

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.

³⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/PCD.

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.

³⁵ Guasp, J. Derecho Procesal Civil, t.I. Revisada y adaptada a la legislación vigente. Madrid. Civitas, 4ª edición, 1998, p. 317. Citado por Barrero Rodríguez, Concepción. La prueba en el procedimiento administrativo, 2ª edición. Thomson p. 257.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 1014-2007-PHC/TC. Fundamento jurídico 7.

31. Aunado a ello, se ha de tener en cuenta que cuando la norma exige al administrado la presentación de una nueva prueba, se está solicitando de aquel la presentación de una nueva fuente de prueba. Así, Morón Urbina³⁷ precisa lo siguiente:

En tal sentido, debemos señalar que la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia. Justamente lo que la norma pretende es que sobre un punto controvertido ya analizado se presente un nuevo medio probatorio, pues solo así se justifica que la misma autoridad administrativa tenga que revisar su propio análisis.

32. Delimitado el marco normativo, esta sala procederá a analizar si el pronunciamiento de la DFAI se encuentra acorde a lo dispuesto legalmente, sin que con ello se produjera vulneración alguna a los derechos del administrado, puesto que dicha autoridad declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Zeta Gas Andino, al considerar que no se había cumplido con el requisito de la nueva prueba, toda vez que no cumplió con el requisito referido a la presentación de nueva prueba.
33. En ese sentido, de la revisión de los actuados obrantes en el expediente se tiene que, en efecto, el administrado no aportó ningún medio probatorio nuevo a ser evaluado mediante su recurso de reconsideración, a través del cual se pueda justificar una nueva revisión del pronunciamiento de la administración, esto es la DFAI.
34. En consecuencia, en tanto para la procedencia del recurso de reconsideración, Zeta Gas Andino debió adjuntar una nueva prueba, basada en un hecho tangible y no evaluado con anterioridad -que amerite la revisión del análisis efectuado por parte de la autoridad-, este tribunal concluye que la Resolución Directoral N° 3059-2018-OEFA/DFAI, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por el administrado por no cumplir con el requisito de la presentación de nueva prueba, se ajusta a lo prescrito en el artículo 219° del TUO de la LPAG.
35. En este sentido, corresponde confirmar el pronunciamiento de la DFAI que declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por Zeta Gas Andino por falta de presentación de nueva prueba.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

36. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso se encuentra determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Zeta Gas Andino por no ejecutar las medidas de prevención para evitar la generación de impactos

³⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Tomo II. Lima. Gaceta Jurídica S.A., 12° edición, 2017, pp. 208 – 209.

negativos al medio ambiente, toda vez que se detectaron suelos sin protección impregnados con pintura, en el área circundante a la cabina de pintado de la Planta Envasadora de GLP.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre la subsanación voluntaria

37. En su recurso de apelación, Zeta Gas Andino reiteró la aplicación de la causal eximente de responsabilidad referida a la subsanación voluntaria.
38. Sobre el particular, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257^{o38} del TUO de la LPAG, se establece que la subsanación voluntaria de la conducta infractora con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
39. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este tribunal³⁹ en reiterados pronunciamientos, corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
- i) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
 - ii) Que se produzca de manera voluntaria;
 - iii) La subsanación de la conducta infractora⁴⁰.
40. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si la conducta realizada por Zeta Gas Andino se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 257^o del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha así como desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este tribunal en anteriores

³⁸ TUO DE LA LPAG

Artículo 257.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 255.

³⁹ Entre ellas, las resoluciones N° 024-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 014-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 013-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, entre otros.

⁴⁰ Con relación a la subsanación voluntaria, debe señalarse de manera referencial que "(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora, sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora (...)" Ministerio de Justicia (2017). *Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador*. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ, p. 47.

pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁴¹, no son susceptibles de ser subsanadas.

41. Sobre el particular, corresponde señalar que, de la revisión de los documentos que obran en el expediente, se aprecia que el administrado realizó la limpieza de los alrededores de la cabina de pintado⁴² e instaló un sistema de pintado que consta de un extractor, ciclón y filtro ubicado en la cabina de pintado⁴³.
42. Sin embargo, es pertinente señalar que la mencionada conducta infractora se encuentra referida a la adopción de las medidas de prevención para evitar la generación de impactos negativos al medio ambiente, pues se detectaron suelos sin protección, impregnados con pintura, en el área circundante a la cabina de pintado de la Planta Envasadora de GLP.
43. Sobre ello, se debe considerar la naturaleza de las medidas de prevención, toda vez que estas se encuentran destinadas a preparar o disponer de manera preliminar lo necesario para evitar un riesgo, es decir, son las diligencias que se debe adoptar de manera coherente para evitar que se produzca un daño; ello conforme al principio de prevención, contenido en el artículo VI del Título Preliminar de la LGA.
44. En esa línea, se advierte en el presente caso, y tal como lo ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos⁴⁴, que las medidas de prevención no pueden ser objeto de subsanación, toda vez que no se puede revertir los efectos derivados de la infracción por tratarse de acciones preliminares que debió adoptar el titular de la actividad de hidrocarburos, antes de que se produzcan los hechos que causaron el impacto negativo en el ambiente –suelos sin protección impregnados con pintura–.
45. En ese sentido, este órgano colegiado considera que las acciones realizadas por parte del administrado no subsanan la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, ello en atención a que la existencia impactos negativos al ambiente como los precisados en el párrafo previo debido a la falta de adopción de medidas de prevención, pues debe tenerse en consideración que las medidas de prevención deben ser efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto.
46. En consecuencia, no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad

⁴¹ Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de previsión y control para no exceder los valores ECA, el incumplimiento de una obligación de carácter formal que cause daño o perjuicio, entre otros.

⁴² Documentación contenida en el disco compacto que obra a folio 19.

⁴³ Conforme a lo señalado y a las fotografías del escrito con Registro N° 74097 presentado el 6 de septiembre de 2018.

⁴⁴ Conforme a lo señalado en la Resolución N° 325-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 12 de octubre de 2018, Resolución N° 288-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de setiembre de 2018, Resolución N° 116-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 11 de mayo de 2018, entre otras.

descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 257° del TUO de la LPAG, por lo que corresponde desestimar los argumentos presentados en este extremo.

Sobre la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad

47. Asimismo, Zeta Gas Andino señaló que corresponde la aplicación del principio de razonabilidad y proporcionalidad, dado que "(...) en los años que tiene funcionamiento nuestra empresa nunca nos hemos encontrado incurso en inconductas para con funcionarios de las entidades que regulan nuestro subsector, dado que cuando hemos sido multados hemos sido diligentes en los pagos de las multas".
48. Sobre el particular, es oportuno precisar que, conforme con el Título Preliminar del TUO de la LPAG, el principio de legalidad establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas⁴⁵.
49. Asimismo, de acuerdo con el principio de razonabilidad⁴⁶ reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁷, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
50. Al respecto, esta sala considera que la aplicación del principio de razonabilidad, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias

⁴⁵ **TUO DE LA LPAG.**
TÍTULO PRELIMINAR
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:
1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

⁴⁶ De acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la Sentencia emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC), existe una similitud entre los principios de razonabilidad y de proporcionalidad; a ello, se debe agregar que el TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General se refiere expresamente al primero de los nombrados.

⁴⁷ **TUO DE LA LPAG.**
TÍTULO PRELIMINAR
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: (...)
1.4. **Principio de razonabilidad.**- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas conforme a derecho y conforme al principio de prevención reconocido en la LGA.

51. Por su parte, el principio de razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, recogido en el numeral 3 del artículo 248° del TULO de la LPAG⁴⁸, precisa que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Y partiendo de dicha regla general se prevé criterios de proporcionalidad para la graduación de la infracción tales como el beneficio ilícito resultante por su comisión y la probabilidad de detección, entre otros.
52. En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la Administración, con el propósito de individualizar, en un caso específico, la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.
53. Por ello, esta sala considera que no se ha transgredido los principios de razonabilidad y proporcionalidad alegados por el administrado, en tanto que ha quedado debidamente acreditado el incumplimiento de su obligación ambiental referida a la adopción de medidas de prevención a fin de evitar los posibles efectos negativos en el ambiente. Asimismo, debe tenerse en consideración que el presente procedimiento administrativo sancionador ha sido acorde con el ordenamiento jurídico.
54. Por otra parte, cabe señalar que en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa en el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, siendo que no corresponde la

⁴⁸

TULO DE LA LPAG.

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

3. **Razonabilidad.-** Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:
 - a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción;
 - b) La probabilidad de detección de la infracción;
 - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - d) El perjuicio económico causado;
 - e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
 - f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
 - g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

aplicación de criterios de proporcionalidad para la graduación de la infracción establecidos en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

55. En base a lo anteriormente expuesto, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en el presente extremo.

Sobre la medida correctiva

56. Finalmente, el administrado señaló que, en tanto adecuó su conducta mediante la implementación de un extractor, un ciclón y un filtro en la cabina de pintado en la Planta Envasadora de GLP, no resulta necesario recomendar el dictado de una medida correctiva respecto a la conducta infractora.
57. Al respecto, corresponde mencionar que, en atención a los considerandos previos, en tanto quedó acreditado que el administrado incumplió con la adopción de medidas de prevención correspondientes en el área circundante a la cabina de pintado de la Planta Envasadora de GLP, correspondía la declaración de responsabilidad.
58. Asimismo, debe tenerse presente que, conforme con el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, la primera instancia indicó que no resultaba pertinente el dictado de medidas correctivas a Zeta Gas Andino por la conducta infractora materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador, por lo que corresponde desestimar los argumentos del administrado.
59. En consecuencia, esta sala es de la opinión que corresponde confirmar la determinación de responsabilidad administrativa de Zeta Gas Andino.

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° 004-2019-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° 3059-2018-OEFA/DFAI del 30 de noviembre de 2018, que declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por Zeta Gas Andino S.A. contra la Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018; así como, la Resolución Directoral N° 2661-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Zeta Gas Andino S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía

administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Zeta Gas Andino S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
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