



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

RESOLUCIÓN N° 418-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 897-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : TRANSPORTES Y COMBUSTIBLES FER E.I.R.L.
SECTOR : HIDROCARBUROS
NULIDAD : RESOLUCIÓN N° 181-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

SUMILLA: *Se declara la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución N° 181-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de abril de 2019, que resolvió el recurso de apelación interpuesto por Transportes y Combustibles Fer E.I.R.L., por los fundamentos expuestos en la presente resolución y, en consecuencia, corresponde RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.*

Lima, 13 setiembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Transportes y Combustibles Fer E.I.R.L.¹ (en adelante, **TyC FER**) es una empresa que desarrolla actividades de transporte de carga por carretera y cuenta con Ficha de Registro del Osinergmin como Medio de Transporte Terrestre de Combustibles Líquidos y Otros Productos Derivados de los Hidrocarburos N° 97434-060-091112, respecto al vehículo camión tanque, con placa de rodaje N° BOE-718 y N° de cisterna DC-19694².
2. El 17 de diciembre de 2017, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (DS) realizó una supervisión especial (**Supervisión Especial 2017**) en el Km. 2 de la carretera Huacho Sayán a la altura del Km. 104 de la Carretera Panamericana Norte, distrito de Huacho, provincia de Huaura, departamento de Lima.
3. Los hechos que fueron verificados en la Supervisión Especial se encuentran

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20408137994.

² Documento grabado en el CD inserto en el folio 12.

detallados en el Acta de Supervisión S/N del 17 de diciembre de 2017 (**Acta de Supervisión**)³ y fueron analizados en el Informe de Supervisión N° 73-2018-OEFA/DSEM-CHID⁴ del 08 de febrero de 2018.

4. El 20 de diciembre de 2017, TyC FER remitió el Reporte Final de Emergencias Ambientales⁵ correspondiente al derrame ocurrido el 14 de diciembre de 2017, adjuntando medios probatorios respecto a la activación del Plan de Contingencia y las acciones de remediación.
5. El 23 de enero de 2018, TyC FER remitió los informes de ensayo correspondientes al componente suelo, en relación a la emergencia ambiental ocurrida⁶, siendo que el 26 de enero de 2018 y el 1 de febrero de 2018 remitió información complementaria⁷.
6. En atención al informe mencionado, el 30 de abril de 2018, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1250-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁸, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra TyC FER⁹.
7. El 29 de agosto de 2018, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1528-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, el **Informe Final de Instrucción**)¹⁰, respecto al cual el administrado presentó sus descargos¹¹ el 29 de octubre de 2018, complementándolos el 31 de octubre de 2018¹².
8. El 31 de diciembre de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 3379-2018-OEFA/DFAI¹³, mediante la cual resolvió declarar la responsabilidad administrativa de TyC FER por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

³ Contenida en el CD en el folio 12.

⁴ Idem.

⁵ Mediante escrito con Código de Registro N° 2017-E01-095148, registrado en el CD que obra en el folio 12.

⁶ Mediante escrito con Código de Registro N° 2018-E01-07940, registrado en el CD que obra en el folio 12.

⁷ Mediante escritos con Código de Registro N° 2018-E01-09688 y 2018-E01-011883, respectivamente, documentos grabados en el CD que obra en el folio 12.

⁸ Acto debidamente notificado al administrado el 14 de junio de 2018 (folio 15).

⁹ El 26 de julio de 2018, mediante escrito con Registro N° 63246, TyC Fer presentó descargos ante las imputaciones formuladas en el referido acto administrativo (folios 16 al 49).

¹⁰ Folios 50 al 57. Este acto fue notificado al administrado el 8 de octubre de 2018 mediante la Carta 2826-2018-OEFA/DFAI (Folio 58).

¹¹ Mediante escrito con Código de Registro N° 88554, presentado el 29 de octubre de 2018 (folios 68 al 156).

¹² Mediante escrito con Código de Registro N° 84053, presentado el 30 de octubre de 2018 (folios 158 al 179).

¹³ Folios 197 al 206. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 9 de enero de 2019 (folio 207).

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Presunta conducta infractora	Norma sustantiva incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
Transportes y Combustibles Fer E.I.R.L. no realizó una descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame de diésel ocurrido en el Km. 2 carretera Huacho Sayán, altura del Km. 104 de la carretera panamericana Norte, debido a la volcadura del camión tanque placa BOE-718; toda vez que el parámetro TPH en la Fracción F2 (C ₁₀ -C ₂₈) en los puntos de muestreo FER, 6, ESP-2, FER, 6, ESP-3 y FER, 6, ESP-4 superan el ECA suelo -uso agrícola.	Artículos 3 ^{o14} y 66 ^{o15} del Reglamento de Protección para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH).	Numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y sanciones de Osinergmin aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental 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.

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.

¹⁵ **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.**

Artículo 66.- Siniestros y emergencias

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles las subsane, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento.

Los Planes de Rehabilitación deberán ser suscritos por el Titular y al menos dos (02) profesionales habilitados por el Colegio Profesional correspondiente, los cuales deberán contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales.

Presunta conducta infractora	Norma sustantiva incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
		OEFA/CD) ¹⁶¹⁷ y sus modificatorias.

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 1250-2018-OEFA/DFAI/SFEM.
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

9. Asimismo, la primera instancia resolvió sancionar a TyC Fer con una multa ascendente a 5.722 Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago.
10. El 30 de enero de 2019, TyC Fer interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral N° 3379-2018-OEFA/DFAI¹⁸, señalando los siguientes argumentos:
 - a) El OEFA indicó que, conforme a lo señalado en el Informe de Supervisión, la DS verificó que no había realizado una descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame, toda vez que el parámetro TPH en la Fracción F2 (C10-C28), en los puntos de muestreo FER,6, ESP-2; FER,6, ESP-3; FER,6, ESP-4, superan los ECA para suelo – Uso agrícola, aprobado por el Decreto Supremo N° 011-2017-MINAM.

¹⁶ Cabe señalar que el cuadro inserto en la Tabla N° 1 de la Resolución Resolución Subdirectorial N° 1250-2018-OEFA/DFAI/SFEM corresponde al Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos que forma parte de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, publicada en El Peruano el 11 de agosto de 2015; en ese sentido, la referencia en la cita del cuadro que contiene la norma tipificadora como "Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y sanciones de Osinergmin aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OS/CD" constituye un error material en el que ha incurrido la Resolución Subdirectorial N° 1250-2018-OEFA/DFAI/SFEM, el mismo que se está corrigiendo en la presente resolución.

¹⁷ Cuadro de Tipificación y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD)

SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR					
Infracción	Subtipo infractor	Base legal referencial	Calificación de la Gravedad de la Infracción	Sanción Monetaria	
2 Obligaciones referidas a incidentes y emergencias ambientales					
2.4	No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	Grave	De 20 a 2000 UIT.
	Genera daño potencial a la salud o vida humana	Grave		De 30 a 3000 UIT.	

¹⁸ Escrito con Código de Registro N° 013344, folios 208 al 210 del Expediente.

- 
- 
- 
- 
- 
- 
- b) Sin perjuicio de ello, en el numeral 21 de la resolución apelada, se indicó que el administrado cumplió con remediar el área de muestreo "FER.6, ESP-2", cumpliendo los ECA para suelo - Uso agrícola.
- c) Respecto a los puntos "FER,6, ESP-3 y FER,6, ESP-4", se ha desconocido la labor de remediación que realizaron en el área impactada, pues en los numerales 22 y siguientes de la resolución apelada se indica que los trabajos se efectuaron de manera posterior a la emergencia ambiental (hecho ocurrido el 14 de diciembre de 2017).
- d) Además, en la resolución apelada se realiza una afirmación falsa, cuando se indica que los trabajos de remediación se hicieron de manera posterior a la Supervisión Especial, ya que los mismos fueron realizados en diciembre, a solo días del derrame, lo cual se acreditó con el Reporte Final de Emergencia.
- e) Respecto a los puntos de muestreo FER,6, ESP-3 y FER,6, ESP-4, omitieron solicitar a la empresa SGS su análisis, lo cual hizo posteriormente, dando como resultado los informes de ensayo con valor oficial N° MA1813846 y MA1813847, respectivamente.
- f) Al ser la primera vez que les ocurre una situación de emergencia de esa naturaleza, omitieron en la última recolección de muestras elaborar la cadena de custodia a la que hace referencia el Informe Final de Instrucción.
- g) El administrado actuó de buena fe, siendo que la omisión de la cadena de custodia de muestras no significa que la recolección no se hizo adecuadamente.
- h) Resultan de aplicación los principios de presunción de veracidad y de verdad material, siendo que el Ensayo con Valor Oficial N° MA1822056 se ha realizado escrupulosamente por la empresa SGS, observando la cadena de custodia que, en su oportunidad, fue omitida sin ninguna intención.
- i) Por lo tanto, es falso que no se haya realizado una descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame de diésel, pues sí se realizó la descontaminación.
- j) Se le ha sancionado en base a un informe de supervisión que se realizó el 17 de diciembre de 2017, a sólo tres días de ocurrido el derrame, en fechas en que iniciaban los trabajos de remediación que culminaron el 29 de diciembre de 2017, cuando se presentó el Reporte Final de Emergencia.
- k) El monto de US\$ 92,199.47 tomado como costo evitado en el cálculo de la multa no es aceptable, así como el valor de la multa aplicada, en la medida que se consideraron costos que no son los del mercado, utilizando estadísticas del año 2013. Asimismo, dicha multa pone en riesgo la continuidad en el mercado de TyC Fer.

11. En razón a ello, mediante la Resolución N° 181-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de abril de 2019, esta Sala resolvió lo siguiente:

SE RESUELVE: (...)

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 3379-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Transportes y Combustibles Fer E.I.R.L., por la comisión de la conducta infractora referida a no realizar una descontaminación efectiva de la zona afectada por el derrame de diésel ocurrido en el Km. 2 carretera Huacho-Sayán, altura del Km. 104 de la carretera Panamericana Norte, debido a la volcadura del camión tanque placa BOE-718, generando daño potencial a la flora o fauna.

TERCERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 3379-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo que sancionó a Transportes y Combustibles Fer E.I.R.L. con una multa ascendente a cinco con 722/1000 Unidades Impositivas Tributarias (5.722 UIT) y **REFORMARLA**, en base a los factores actualizados para el cálculo del Beneficio Ilícito Obtenido que obran en el Anexo N° 1 de la presente resolución, quedando fijada la multa con un valor ascendente a cinco con 722/1000 (5.722 UIT), al haberse acreditado la comisión de la conducta infractora detallada 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. (...)

12. Posteriormente, el administrado reiteró su solicitud de uso de palabra a través de un escrito del 15 de abril de 2019.

II. COMPETENCIA

13. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁹, se crea el OEFA.
14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley de SINEFA**)²⁰, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con

¹⁹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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.

²⁰ **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.

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

personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

15. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²¹.
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²³ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

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

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

- 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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas. (...).

²¹ 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.

²² 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.

²³ LEY N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

²⁴ 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.

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

17. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵ y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, se dispone que el 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

18. 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)²⁷.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁸, se prescribe que el ambiente comprende aquellos

²⁵ **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.

²⁶ **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 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.

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

²⁸ **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,



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.

- 
20. 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.
 21. 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 ambiente²⁹.
 22. 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 fundamental³⁰, 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 preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².
 23. 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
- 
- 

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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

³⁰ 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.

³¹ 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.

³² 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.

medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³³.
25. 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. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN N° 181-2019-OEFA/TFA-SMPEPIM

26. El ordenamiento jurídico nacional establece, en el numeral 1.1³⁴ del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS³⁵ (TUO de la LPAG), la obligación de las autoridades administrativas de sujetar su actuación a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.
27. Muestra de ello, concretamente, en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el principio del debido procedimiento como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

³⁴ TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

- 1.1. **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.

³⁵ 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 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

procedimientos administrativos en general³⁶, sino que además supone un límite al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello al imponer a la Administración, la obligación de sujetarse al procedimiento establecido³⁷ y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

28. Esa necesidad de protección, no solo del interés colectivo sino también del interés de los administrados sometidos a una relación de sujeción con la Administración (como sucede en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA) —cuyos derechos pueden verse afectados ante la existencia de una sanción de la autoridad administrativa—, permite a la Autoridad Pública, ante una circunstancia que vicie el acto que aquella emitió en razón de sus facultades, desplegar su potestad invalidatoria³⁸.
29. De ahí que, el legislador peruano ha previsto dos vías mediante las cuales se puede declarar la nulidad de un acto administrativo: i) a instancia de parte (esto es, a través de la interposición de un recurso impugnatorio); o ii) de oficio, por parte de la autoridad competente; ello con la finalidad de la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo.
30. Con relación a este último supuesto, en el artículo 213° del TUO de la LPAG, señala el siguiente detalle:

Artículo 213.- Nulidad de oficio

213.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando

³⁶ TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.2. **Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo. (Énfasis agregado)

³⁷ TUO 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: (...)

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

³⁸ Morón Urbina lo define: *Al poder jurídico por el cual la Administración Pública puede eliminar sus actos viciados en su propia vía, y aun invocando como causales sus propias deficiencias, se le denomina potestad de invalidación.*

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.* Tomo II. Decimosegunda Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2017, p. 153.

hayan quedado firmes, siempre que agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales.

(...)

213.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario. Además de declarar la nulidad, la autoridad puede resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo puede ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispone la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo. (...)

213.3 La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10³⁹. (...)
(Subrayado agregado)

31. De lo expuesto, se evidencia que la Administración Pública, en cualquiera de los supuestos de nulidad previstos en el artículo 10° del citado dispositivo legal⁴⁰, se encuentra facultada para declarar de oficio la nulidad de sus actos administrativos, siempre que, con su concurrencia, agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales.
32. En ese sentido, de la lectura conjunta de ambos artículos, se puede concluir que la declaración de oficio de la nulidad de un acto administrativo se caracteriza precisamente porque su determinación emana de la propia Administración, en ejercicio de una atribución conferida expresamente por ley. Sin que ello suponga, por otro lado, perder de vista que los administrados –además de los recursos impugnativos previstos en el marco del procedimiento administrativo– cuentan con la posibilidad de, agotada la vía administrativa, cuestionar los pronunciamientos que les resulten desfavorables ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo, conforme lo dispone el artículo 228° del TUO de la LPAG⁴¹.

³⁹ Cabe señalar que en la edición de Normas Legales del Diario Oficial *El Peruano* dice: *numeral 202.5 del artículo 202 de la Ley N° 27444*, correspondiendo al numeral 211.5 del artículo 211 del TUO de la Ley N° 27444.

⁴⁰ **TUO de la LPAG**

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

⁴¹ **TUO de la LPAG**

Artículo 228.- Agotamiento de la vía administrativa

228.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial

Del caso concreto

33. Conforme se desprende del acápite *Antecedentes* de la presente resolución, se observa que el administrado el 30 de enero de 2019, presentó recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 3379-2018-OEFA/DFAI.
34. Ahora bien, de la revisión del mencionado escrito se evidencia que el administrado no solo planteó sus argumentos de hecho y derecho, sino que adicionalmente solicitó el uso de la palabra con la finalidad de exponer oralmente sus alegatos.
35. No obstante, de la revisión de los actuados obrantes en el expediente, es posible advertir que en la Resolución N° 181-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, si bien esta Sala atendió el recurso de apelación interpuesto por el administrado, no emitió un pronunciamiento respecto a la solicitud de uso de la palabra planteada por este.
36. Sobre el particular, conforme al principio de legalidad y del debido procedimiento -analizados en los considerandos 26 al 28 de la presente resolución-, se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas, así como los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, el derecho a solicitar el uso de la palabra, el cual es una manifestación del derecho de defensa, respectivamente.
37. En esa línea, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente sobre el derecho de defensa:

La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los

mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

228.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

- a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o
- b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o
- c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el Artículo 216; o
- d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los artículos 211 y 212 de esta Ley; o
- e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos⁴².

38. En efecto, el derecho a solicitar el uso de la palabra, tiene implicancias respecto del derecho de defensa del administrado, pues entre otras cosas, delimita la actuación del administrado de exponer sus cuestionamientos contra un acto administrativo.
39. Sin perjuicio de ello, es pertinente precisar que la administración, de considerar que dentro del expediente obran elementos de prueba suficientes que permitirán emitir pronunciamiento, aunado al hecho de que a lo largo del procedimiento el solicitante pudo exponer y sustentar sus argumentos de defensa, puede denegar el uso de palabra, sin que ello suponga la vulneración de los principios del debido procedimiento y de defensa.
40. De lo expuesto, en los considerandos anteriores queda claro que la administración se encuentra en la obligación de evaluar la solicitud de uso de la palabra por parte de un administrado, independiente de que si luego de la valoración de los actuados que obran en el expediente (específicamente de los argumentos y los medios probatorios presentados por el administrado), estime pertinente conceder o no el uso de la palabra; siendo que, en el presente caso, se evidencia —de la lectura de los actuados que obran en el expediente— que esta Sala no se pronunció respecto de la solicitud de uso de la palabra planteada por el administrado, razón por la cual, es posible concluir que con la emisión de la Resolución N° 181-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, se vulneraron los principios de legalidad y debido procedimiento antes señalados.
41. Por esta razón, y puesto que la declaración de la nulidad de oficio es una potestad exclusiva de la autoridad administrativa, de carácter residual, que solo operará en aquellos casos en los cuales se evidencie afectación al interés público o se advierta una lesión de un derecho fundamental del administrado, como se detectó en el presente caso; corresponde declarar la nulidad de la Resolución N° 181-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, ello en aplicación del numeral 213.1 del artículo 213° del TUO de la LPAG, debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.

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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

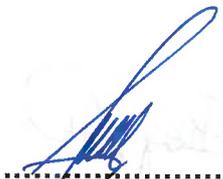
⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

SE RESUELVE:

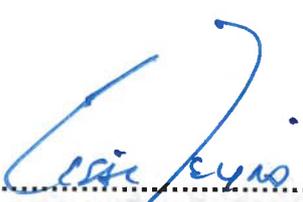
PRIMERO. – Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución N° 181-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 4 de abril de 2019 que resolvió el recurso de apelación interpuesto por Transportes y Combustibles Fer E.I.R.L., debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Transportes y Combustibles Fer E.I.R.L.

Regístrese y comuníquese.



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



.....
CESAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



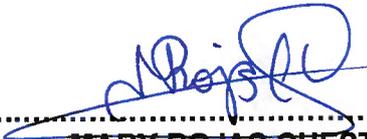
.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



HEBERT TASSANO VELAOCHAGA

Vocal

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



MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 418-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 16 páginas.