



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

**RESOLUCIÓN N° 460-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2325-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CATALINA MENA MONGGO (ESTACIÓN DE SERVICIOS)  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1238-2019-OEFA/DFAI

*Sumilla: se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI del 19 de agosto de 2019, que determinó la responsabilidad administrativa de la señora Catalina Mena Monggo por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente Resolución, por haberse vulnerado el principio de debido procedimiento, al no estar debidamente motivada, debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 22 de octubre de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Catalina Mena Monggo<sup>1</sup> (en adelante, **administrada**) es titular de una estación de servicios que desarrolla actividades de comercialización de hidrocarburos, ubicada en la Av. Francisco Bolognesi N° 520, PP. JJ. 13 de Julio, distrito y provincia de Paita, departamento de Piura, de acuerdo a la Ficha de Registro de Hidrocarburos N° 0003-EESS-20-2008<sup>2</sup>.
2. El 07 de junio de 2016, la Oficina Desconcentrada de Piura (OD Piura) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) realizó una supervisión regular a la unidad fiscalizable "estación de servicios", a fin de verificar

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 10035003466.

<sup>2</sup> Página 47 del archivo denominado "Informe Preliminar", contenido en el CD que obra a folio 8 del expediente.

*Handwritten signature*

el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y en los instrumentos de gestión ambiental de la administrada.

3. Los resultados de la Supervisión Regular fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N<sup>3</sup> del 07 de junio de 2016 y en el Informe N° 055-2018-OEFA/ODES-PIURA (en adelante, **Informe de Supervisión**) del 10 de abril de 2018<sup>4</sup>.
4. Sobre la base de los referidos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2569-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>5</sup> del 27 de agosto de 2018, variada mediante la Resolución Subdirectoral N° 277-2019-OEFA/DFAI-SFEM<sup>6</sup> del 27 de marzo de 2019, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra la administrada<sup>7</sup>.
5. Mediante Resolución Subdirectoral N° 0566-2019-OEFA/DFAI-SFEM<sup>8</sup> del 29 de mayo de 2019, la SFEM amplió por tres meses, el plazo de caducidad del presente procedimiento.
6. El Informe Final de Instrucción N° 0712-2019-OEFA/DFAI/SFEM<sup>9</sup> del 09 de julio de 2019 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado a la administrada el 15 de julio de 2019, otorgándosele un plazo de diez (10) días hábiles para la presentación de sus descargos.
7. Conforme al 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, el 19 de agosto de 2019, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI<sup>10</sup>, por medio de la cual resolvió

<sup>3</sup> Páginas 25 – 27 del archivo denominado "Informe Preliminar", contenido en el CD que obra a folio 8 del expediente.

<sup>4</sup> Páginas 2 a 7 del expediente.

<sup>5</sup> Folios 9 al 11 del expediente. Notificada a la administrada el 04 de setiembre de 2018 (folio 12 del expediente).

<sup>6</sup> Folios 55 a 58 del expediente. Notificada a la administrada el 05 de abril de 2019 (folio 60 del expediente).

<sup>7</sup> Mediante escritos de Registro N° E01-080885 del 03 de octubre de 2018 (folios 13 a 54 del expediente) y 048755 del 08 de mayo de 2019 (folios 62 a 119 del expediente).

<sup>8</sup> Folios 120 y 121 del expediente. Notificada el 04 de junio de 2019 (folio 124 del expediente).

<sup>9</sup> Folios 164 a 170 del expediente. Mediante escrito de Registro N° E17-074617 del 31 de julio de 2019, la administrada presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.

<sup>10</sup> La referida resolución (folios 179 a 185 del expediente) fue notificada a la administrada el 21 de agosto de 2019 (folio 187 del expediente).

declarar la existencia de responsabilidad administrativa de la administrada<sup>11</sup>, por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación:

<sup>11</sup> 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.

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

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

*Handwritten signature*

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

N°	Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El administrado no realizó el monitoreo ambiental de calidad de aire en los parámetros establecidos en su instrumento de gestión ambiental correspondiente al año 2015.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM<sup>12</sup>.</li> <li>- Numeral 24.1 del artículo 24° de la Ley N° 28611<sup>13</sup>, Ley General del Ambiente (LGA).</li> <li>- Numerales 15.1 y 15.2 del artículo 15° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.</li> <li>- Artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM<sup>14</sup>.</li> </ul>	Literal a), numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y Escala de sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD <sup>15</sup> .

<sup>12</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 8°.- Requerimiento de Estudio Ambiental**

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

<sup>13</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 24°.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

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

<sup>14</sup> **Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

**Artículo 29°.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto**

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

<sup>15</sup> **Tipificación de infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero de 2018.

**Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental**

8. El 12 de setiembre de 2019, la administrada<sup>16</sup> interpuso recurso de apelación, contra la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- i) La administrada señala que mediante escrito de Registro N° E17-074617 del 31 de julio de 2019, formuló sus descargos al Informe Final de Instrucción.
- ii) No obstante, sus descargos al Informe Final de Instrucción no fueron evaluados por la autoridad decisora, habiéndose vulnerado de ese modo, el principio del debido procedimiento.

## II. COMPETENCIA

9. 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**)<sup>17</sup>, se crea el OEFA.

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>18</sup> (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico

---

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental:

a) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados en los Instrumentos de Gestión Ambiental que tienen un carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real.

<sup>16</sup> Presentado mediante escrito de Registro N° E17-87305 (Folios 188 a 190 del expediente).

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

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

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

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

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.

11. 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>19</sup>.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>20</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>21</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>22</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en

#### Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

#### <sup>19</sup> LEY N° 29325

##### Disposiciones Complementarias Finales

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

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

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

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

#### <sup>21</sup> LEY N° 28964

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

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

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

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

general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

13. Por otro lado, en el artículo 10º de la Ley del SINEFA<sup>23</sup> y en los artículos 19º y 20º del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>24</sup>, se disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>25</sup>.

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2º de la LGA<sup>26</sup>, prescribe que el

<sup>23</sup> Ley del SINEFA

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

10.2. El órgano de primera instancia es aquel encargado de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y el desempeño ambiental de los administrados bajo la competencia del OEFA, y cuenta con unidades orgánicas especializadas en instrucción y sanción. El órgano de segunda instancia es el Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

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

**Artículo 19º.- 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 20º.- 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.

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

<sup>26</sup> LGA

**Artículo 2º.- Del ámbito (...)**

ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

16. 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.
17. 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 ambiente<sup>27</sup>.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>28</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve<sup>29</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>30</sup>.

---

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.

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

<sup>28</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

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

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

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

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

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



19. 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.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>31</sup>.
21. 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

22. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221°<sup>32</sup> del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

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

<sup>32</sup> 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.

23. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si el pronunciamiento emitido a través de la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI del 19 de agosto de 2019, ha vulnerado el principio del debido procedimiento.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Al respecto, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>33</sup>, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, el derecho a refutar los cargos imputados, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; en ejercicio de su derecho de defensa<sup>34</sup>. Asimismo, en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se consigna –como requisito previo a la motivación– la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la

33

### TUO DE LA LPAG

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.

34

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los Expedientes N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) y N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento Jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4) precisó lo siguiente:

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

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

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

decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material<sup>35</sup>.

25. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa<sup>1436</sup>; ello, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
26. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
27. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG<sup>37</sup>, en concordancia con el artículo

35

#### 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:

1.11. **Principio de verdad material.** - En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

Respecto al principio de verdad material, Morón sostiene:

Lo dicho de modo alguno, autoriza a que la autoridad resuelva fundándose en datos ciertos o realidades que no estuviesen incorporadas en el expediente. Por lo contrario, la autoridad debe previamente incorporar esa evidencia obtenida de oficio en el expediente, para que los administrados puedan controlar su actuación como manifestación de su derecho a probar.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 12da ed. Lima: Gaceta Jurídica, 2017. p. 112.

36

#### TUO DE LA LPAG

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

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

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

37

#### TUO DE LA LPAG

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

6° del citado instrumento<sup>38</sup>, se establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos directos relevantes y concretamente probados del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

28. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados<sup>39</sup>, así como de las razones jurídicas correspondientes.

29. Al respecto, cabe tener en cuenta el rol informador que cumple la motivación del procedimiento administrativo, ya que representa la exteriorización de las razones en cuya virtud se produce un acto administrativo, y permite, tanto al administrado como a los superiores con potestades de revisión del acto, asumir conocimiento de los hechos reales y jurídicos que fundamentan la decisión administrativa, para poder articular su defensa con posibilidad de criticar las bases en que se funda e impugnarla; o para que el superior al conocer el recurso pueda desarrollar el control que examinando todos los datos y si se ajusta a ley. No solo constituye un cargo para la autoridad sino un verdadero derecho de los administrados, a fin de apreciar el grado de regularidad con que su caso ha sido apreciado y resuelto<sup>40</sup>.

<sup>38</sup> TUO DE LA LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

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

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

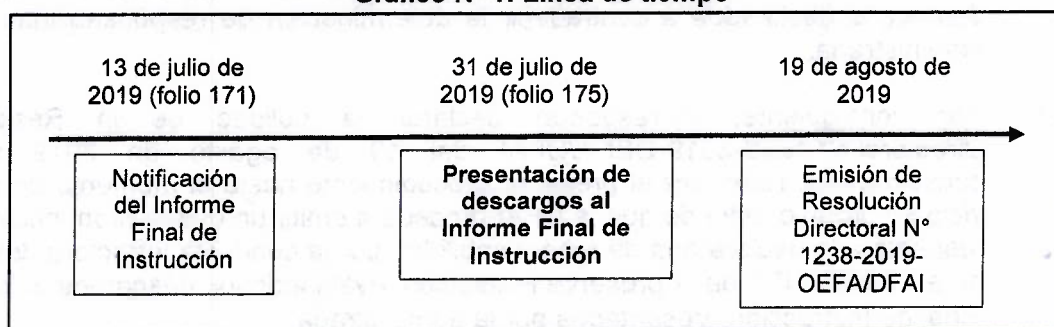
<sup>39</sup> Respecto a la exposición de los hechos debidamente probados, la Resolución N° 104-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de mayo de 2018 señaló lo siguiente:

Elo, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la **presunción de licitud** reconocida a favor del administrado.

<sup>40</sup> En la LPAG la motivación configura uno de los elementos determinantes del derecho al debido procedimiento que posee el administrado. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 13era ed. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 235.

30. En tal orden de ideas, en el presente caso, tenemos que los descargos de la administrada fueron presentados mediante escrito de Registro N° 074617 del 31 de julio de 2019, es decir, antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI del 19 de agosto de 2019, tal como se aprecia de la siguiente línea de tiempo:

Gráfico N° 1: Línea de tiempo



Elaboración: TFA

31. En ese sentido, en virtud de lo establecido en el numeral 4 del artículo 3° del TUO de la LPAG, la Autoridad Decisora debió valorar los descargos presentados por la administrada a través de su escrito de registro del 31 de julio de 2019 antes de la emisión de la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI.
32. No obstante, pese a que el citado descargo es recibido por la DFAI con fecha 06 de agosto de 2019, la Autoridad Decisora no sólo no cumplió con evaluar los descargos formulados contra el Informe Final de Instrucción en su pronunciamiento emitido a través de la referida Resolución Directoral, sino que además señaló que los mismos nunca fueron presentados, tal como se aprecia de la lectura de su décimo considerando:

**Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI**

9. El 15 de julio de 2019, se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 0712-2019-OEFA/DFAI/SFEM<sup>13</sup> de fecha 9 de julio de 2019 (en adelante, Informe Final de Instrucción).
10. Cabe señalar que, a la fecha de emisión de la presente resolución, el administrado no presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción en el presente PAS, pese haber sido válidamente notificado<sup>14</sup>.

33. Teniendo en cuenta lo señalado en los considerandos precedentes, se advierte que el pronunciamiento emitido a través de la Resolución Directoral N° 1238-2019-

OEFA/DFAI del 19 de agosto de 2019, incurre en la causal de nulidad prevista en el numeral 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG<sup>41</sup>.

34. Sin perjuicio de lo señalado, es preciso indicar que el presente caso no se encuentra dentro del supuesto de conservación del acto administrado, recogido en el acápite 14.2.2 del numeral 14.2 del artículo 14° del TUO de la LPAG<sup>42</sup>, ya que la falta de motivación resulta trascendente, al no haberse evaluado los descargos destinados a contradecir la determinación de responsabilidad de la administrada.
35. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI del 19 de agosto de 2019 y, en consecuencia, retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, a fin de que la DFAI proceda a emitir un nuevo pronunciamiento respecto a la declaratoria de responsabilidad por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, evaluando los descargos al Informe Final de Instrucción presentados por la administrada.
36. Finalmente, en atención a lo dispuesto en el numeral 11.3 del artículo 11° del TUO de la LPAG<sup>43</sup>, corresponde notificar la presente Resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA a fin de que evalúe si corresponde determinar responsabilidad administrativa por la nulidad venida en grado respecto a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

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

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

**Artículo 10°.** - Causales de nulidad

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

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. (...).

<sup>42</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 14°.** - Conservación del acto

14.1. Cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.

14.2. Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes: (...)

14.2.2. El acto emitido con una motivación insuficiente o parcial.

<sup>43</sup> TUO de la LPAG

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

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

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

**SE RESUELVE:**

**PRIMERO.** – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1238-2019-OEFA/DFAI del 19 de agosto de 2019, que declaró la responsabilidad de la señora Catalina Mena Monggo por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo a fin que se emita un nuevo pronunciamiento respecto de dicho extremo.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente resolución a la señora Catalina Mena Monggo y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA, para los fines correspondientes.

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

Regístrese y comuníquese.

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

.....  
**CÉSAR 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 EDUARDO 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° 460-2019-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 16 páginas.