



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 070-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 2524-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS
ADMINISTRADO : BENCAR S.R.L.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1725-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la **NULIDAD** de la **Resolución Directoral N° 1725-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2019**; al no haber considerado, dentro de su expedición, los descargos del administrado contra el Informe Final de Instrucción N° 01166-2019-OEFA/DFAI/SFEM, vulnerando el principio del debido procedimiento y derecho de defensa. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 25 de febrero de 2020

I. ANTECEDENTES

1. BENCAR S.R.L.¹ (en adelante, **Bencar**) realiza actividades de comercialización de hidrocarburos, en el Puesto de Venta, el cual se encuentra ubicado en Villa – Cuajone, distrito de Torata, Provincia Mariscal Nieto, Departamento Moquegua (en adelante, **Puesto de Venta**).
2. Del 27 de noviembre al 06 de diciembre de 2017, la Oficina Desconcentrada de Moquegua (**OD Moquegua**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una visita de supervisión regular en el Puesto de Venta operado por Bencar (en adelante, **Supervisión Regular 2017**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Informe de Supervisión N° 055-2018-OEFA/ODES-MOQUEGUA del 30 de abril de 2018² (en adelante, **Informe de Supervisión**).

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20119207992.

² Folios 2 al 6.

3. Sobre la base del citado documento, mediante la Resolución Subdirectoral N° 00693-2019-OEFA/DFAI/SFEM³ (en adelante **Resolución Subdirectoral I**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minería (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Bencar (en adelante, **PAS**)⁴.
4. De la evaluación de los descargos de Bencar, el 07 de octubre de 2019, el SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1166-2019-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, **IFI**)⁵. El 25 de octubre de 2019, el administrado presentó descargos al IFI.
5. Posteriormente, la DFAI expidió la Resolución Directoral N° 1725-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2019⁶ (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Bencar por la comisión de la conducta infractora detallada en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Bencar no realizó los monitoreos ambientales de calidad de aire, en los puntos: Zona de Venteo, Zona de Descarga e Islas,	Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) ⁸ .	Literal c) del numeral 4.1 del artículo 4° de la Tipificación de las Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-

³ Folios 8 al 10. Este acto fue debidamente notificado al administrado el día 01 de julio de 2019, conforme consta en el folio 13.

⁴ Mediante escrito con Registro N° 2019-E19-074014 de fecha 26 de julio de 2019 (folios 15 y 75), el administrado formuló sus descargos contra la Resolución Subdirectoral I.

⁵ Folios 84 al 88. Notificado el 11 de octubre de 2019 mediante la Carta N° 2044-2019-OEFA/DFAI (folio 91 y 92).

⁶ Folios 105 al 111. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de noviembre de 2019 (folio 114).

⁸ RPAAH, 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 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 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.

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
correspondiente al tercer y cuarto trimestre del 2017 ⁷ .		OEFA/CD (RCD N° 049-2013-OEFA/CD) ⁹ .

Fuente: Resolución Directoral

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

6. Por otro lado, en el artículo 3° de la referida Resolución, se sancionó a Bencar con una multa ascendente a 3.34 (tres con 34/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

⁷ Página 97 de del archivo digital denominado "Anexo_de_Informe_de_Supervisión" contenido en el CD obrante en el folio 7.

Observación N° 02 del Levantamiento de Observaciones al Informe N° 019-2009-LASZIUAAIREM.M, del Plan de Manejo Ambiental:

"2. Presentar un cronograma de monitoreo de aire y agua, especificando su ubicación y una frecuencia trimestral (...)

Debemos mencionar que el establecimiento es un Grifo y no Estación, por lo tanto, no genera efluentes contaminantes al no brindar el servicio de lavado de vehículos y no está obligado a realizar el monitoreo de agua.

El cronograma para el monitoreo de calidad en el aire es el siguiente:

**PROGRAMA DE MONITOREO DE CALIDAD DE AIRE
BENCAR S.R.L.**

PUNTO	JULIO	OCTUBRE	ENERO	ABRIL
VENTEOS	X	X	X	X
DESCARGAS	X	X	X	X
ISLAS	X	X	X	X

(...)"

⁹ RCD N° 049-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

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

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

- c) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD

Rubro	Tipificación de la infracción	Base Legal	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción Monetaria
2	Desarrollar actividades incumpliendo lo establecido en el instrumento de Gestión Ambiental			
2.3	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 50 a 5000 UIT

7. El 22 de noviembre de 2019¹⁰, Bencar interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral, argumentando lo siguiente:

De la falta de motivación de la Resolución Directoral

- a) El administrado alegó que, pese haber presentado el descargo al IFI dentro del plazo de 10 días hábiles de haber sido notificado, la Resolución Directoral no consideró el fondo del mencionado escrito, incurriendo en un vicio en la motivación del acto administrativo, por lo que solicitó la nulidad de la misma.

Del daño potencial

- b) Asimismo, el apelante señaló que la autoridad no ha acreditado el daño potencial a la vida y salud de las personas que permita configurar la comisión de la conducta infractora, en consecuencia, se ha empleado una motivación aparente.

De la conducta infractora

- c) Por otro lado, el apelante indicó que si en el supuesto de haber cometido la infracción, ésta sería en un solo punto de monitoreo, a diferencia de lo señalado por la hechos materia imputación, los cuales refieren que son en total tres puntos de monitoreo.

De la fecha del cálculo de la multa

- d) Respecto al cálculo de la multa, el administrado señaló que existe una irregularidad en la imposición de la multa, pues la Resolución Directoral posee como fecha de emisión el 25 de octubre del 2019, fecha que se encontraba dentro del plazo de evaluación de los descargos presentados al IFI, en ese sentido, se vulneró su derecho de defensa y debido procedimiento.


II. COMPETENCIA

8. 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**)¹¹, se crea el OEFA.

¹⁰ Folios 115 a 149.

¹¹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, 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,

- 
9. 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 Ley N° 30011¹² (Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 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 OEFA¹³.
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁵ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo

adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

¹² LEY N° 29325, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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

N° 001-2011-OEFA/CD¹⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁷ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁸, 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

13. 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

o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

¹⁶ **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.

¹⁷ **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.

¹⁸ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM**, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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.

condicionan la vida humana y la de los demás seres vivos (plantas, animales y microorganismos)¹⁹.

14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁰, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En tal 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.
16. En el ordenamiento jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de las normas que tutelan los 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 ambiente²¹.
17. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y viene dado por su consideración: (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental²² 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 preserve²³; y, (iii) como conjunto de

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁰ LGA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2° - Del ámbito (...)

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

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

22 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.

²³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

«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

obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁴.

18. Es importante destacar que, en su dimensión como derecho fundamental, el Tribunal Constitucional ha señalado que contiene los siguientes elementos²⁵: (i) el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, que comporta la facultad de las personas de disfrutar de un ambiente en el que sus componentes se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica²⁶; y, (ii) el derecho a que el ambiente se preserve, el cual trae obligaciones ineludibles para los poderes públicos -de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute-, y obligaciones para los particulares, en especial de aquellos cuyas actividades económicas inciden directa o indirectamente en el medio ambiente; siendo que, dichas obligaciones se traducen, en: (i) la obligación de respetar (no afectar el contenido protegido del derecho); y, (ii) la obligación de garantizar, promover, velar y, llegado el caso, de proteger y sancionar el incumplimiento de la primera obligación referida²⁷.
19. 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 nacional 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,

mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares».

²⁴ 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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 17.

²⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC, fundamento jurídico 17, ha señalado lo siguiente, con relación al derecho a un ambiente equilibrado y adecuado:

En su primera manifestación, esto es, el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado, dicho derecho comporta la facultad de las personas de poder disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y armónica; y, en el caso en que el hombre intervenga, no debe suponer una alteración sustantiva de la interrelación que existe entre los elementos del medio ambiente. Esto supone, por tanto, el disfrute no de cualquier entorno, sino únicamente del adecuado para el desarrollo de la persona y de su dignidad (artículo 1° de la Constitución). De lo contrario, su goce se vería frustrado y el derecho quedaría, así, carente de contenido.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 05471-2013-PA/TC. Fundamento jurídico 7.

(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁸.

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 PAS.

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° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)²⁹, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida en el presente caso es determinar si se vulneró el principio del debido procedimiento y el derecho de defensa del administrado por parte de la Autoridad Decisora al emitir la Resolución Directoral N° 1725-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2019.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Previamente al análisis de los argumentos de fondo expuestos por Bencar en su recurso de apelación, esta Sala considera necesario previamente verificar si el desarrollo del procedimiento por parte de la Autoridad Decisora, se efectuó correctamente aplicando los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁹ TUO DE LA LPAG aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.

Artículo 218.- Recurso 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.

OEFA/CD²⁹.

Sobre los principios de debido procedimiento y derecho de defensa

25. Para tales efectos, debe considerarse que el PAS iniciado contra Bencar se enmarcó en las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG y de lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD (RPAS) -vigente al momento de notificarse la Resolución Subdirectorial N° 00693-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 26 de junio de 2019-; esta última norma tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.
26. Ahora bien, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁰, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, entre ellos, el derecho a ejercer su derecho de defensa³¹.

²⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de junio de 2019.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

³⁰ 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.

³¹ Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-20014-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25) lo siguiente:

22. El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)

24. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos

27. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³², al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
28. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que, en el numeral 4 del artículo 3^{o33} del TEO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^{o34} del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
29. 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

constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...).

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.


6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.



los hechos debidamente probados, así como de las razones jurídicas correspondientes³⁵.


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



La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos³⁶.

31. Asimismo, el máximo intérprete de la Constitución, con relación al debido procedimiento en el marco de un procedimiento administrativo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 04289- 2004-AA/TC54, ha destacado lo siguiente:

3. El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).

- 
32. En línea con lo expuesto, se puede concluir que la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo sancionador se encuentra obligada a dotar de las todas las garantías mínimas reconocidas a los administrados a efectos de que puedan ejercer debidamente su derecho a la defensa en el marco del principio del debido procedimiento.

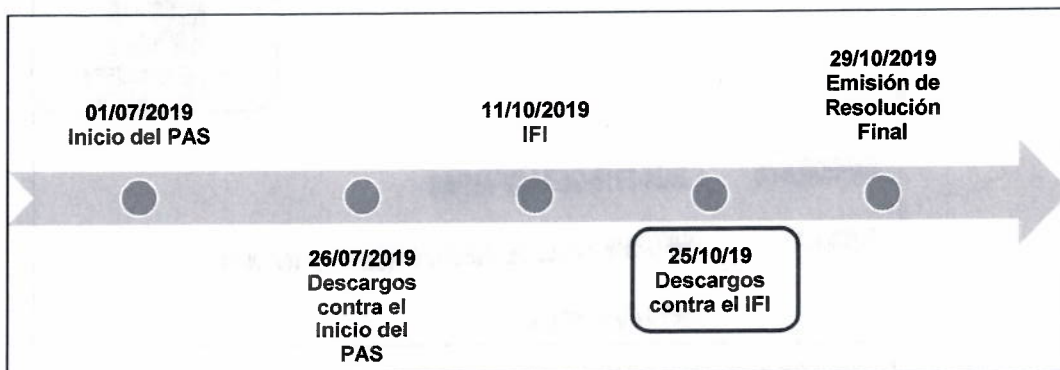
Del descargo presentado contra el Informe Final de Instrucción N° 01166-2019-OEFA/DFAI/SFEM

33. Conforme al marco expuesto, este Tribunal considera pertinente en evaluar si la DFAI al momento de emitir la Resolución Directoral tomó en consideración los descargos presentados por Bencar contra el Informe Final de Instrucción N° 1166-2019-OEFA/DFAI/SFEM del 07 de octubre de 2019.

³⁵ Ello, 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

34. Ahora bien, a fin de contextualizar mejor los hechos actuados en el PAS, se procederá a mostrar el siguiente gráfico:



Elaboración: TFA

35. Como se desprende en el presente caso, el administrado luego de ser notificado con el IFI, presentó sus descargos dentro del plazo legal correspondiente, conforme se detalla a continuación³⁷:

Emisión del IFI	Notificación	Vencimiento de Plazo para presentación de descargos	Escrito de ampliación de plazo para presentación de descargos
07/10/2019	11/10/2019	25/10/2019	25/10/2019

Elaboración: TFA


36. A mayor abundamiento, cabe señalar que, de la revisión del presente expediente administrativo, se advierte que, a través del Registro N° 2019-E19-102598 del 25 de octubre de 2019, el administrado presentó los descargos contra el IFI ante el Área de Trámite Documentario del OEFA, siendo debidamente recibida conforme se aprecia del siguiente extracto del descargo en particular:

³⁷ Cabe resaltar que, según el numeral 8.3 del artículo 8 del RPAS del OEFA los administrados cuenta con diez (10) días hábiles para la presentación de sus descargos:

Artículo 8°.- Informe Final de Instrucción (...)

8.3 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez (10) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática.

Figura N° 1



EXPEDIENTE : 2524-2018-OEFA/DFAI/PAS

SUMILLA : INFORME FINAL DE INSTRUCCIÓN N° 01166-2019-

OEFA/DFAI/SFEM

Fuente: Descargo contra el IFI

37. Ahora bien, de la revisión al Sistema de Trámite Documentario – STD, se advierte que el escrito fue derivado a la DFAI, el día 28 de octubre de 2019, de acuerdo al siguiente detalle que se expresa a continuación:

Figura N° 2

Fecha Recepción	Acción	Remite	Destinatario	Observaciones
07/11/2019 19:24	Derivar, Transferir	ARTURO GOYA YAGI Área: SFEM: Subdirección de Fiscalización en E	USUARIOS SFEM Área: SFEM: Subdirección de Fiscalización en E Cargo: Sin Cargo	Atender
07/11/2019 15:06	Derivar, Transferir	ELIZABETH DEL PILAR VILLALOBOS CHUMÁ Área: SFEM: Subdirección de Fiscalización en E	ARTURO GOYA YAGI Área: SFEM: Subdirección de Fiscalización en E Cargo: Auxiliar Administrativo - Auxiliar I	
06/11/2019 07:54	Derivar, Transferir	JEANCARLO HENRY NUÑEZ VALDERRAMA Área: DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicac	ELIZABETH DEL PILAR VILLALOBOS CHUMÁ Área: SFEM: Subdirección de Fiscalización en E Cargo: Auxiliar Administrativo - Auxiliar I	
29/10/2019 19:09	Derivar, Tomar concurrencia T	VÍCTOR GUALBERTO RAMOS CHURA Área: OD Tacna	JEANCARLO HENRY NUÑEZ VALDERRAMA Área: DFAI: Dirección de Fiscalización y Aplicac Cargo: Asistente Administrativo - Asistente II	For encargo se remite el presente para
29/10/2019 17:51	Derivar, Transferir	EDGAR AMERICO AYAMAMANI QUIJSPE Área: OD Tacna	VÍCTOR GUALBERTO RAMOS CHURA Área: OD Tacna Cargo: Especialista en Gestión Administrativa	Trámite correspondiente
29/10/2019 17:40	Derivar, Gestionar V°B° y/o frm	VÍCTOR GUALBERTO RAMOS CHURA Área: OD Tacna	EDGAR AMERICO AYAMAMANI QUIJSPE Área: OD Tacna Cargo: Jefe de la Oficina Desconcentrada de T	Para su firma
29/10/2019 08:47	Transferir,	VÍCTOR GUALBERTO RAMOS CHURA Área: OD Tacna	VÍCTOR GUALBERTO RAMOS CHURA Área: OD Tacna Cargo: Especialista en Gestión Administrativa	Creación del Registro

Fuente: Sistema de Trámite Documentario (STD)

38. En consecuencia, es posible concluir que la Autoridad Decisora, al momento de emitir la Resolución Directoral del 29 de octubre del 2019, tenía la obligación de evaluar y analizar los descargos presentados por el administrado; no obstante, dicho documento no fue tomado en cuenta, dado que la DFAI al momento de emitir el referido acto, indicó lo siguiente:

5. El 07 de octubre de 2019, se emitió el Informe Final de Instrucción N° 01166-

2019-OEFA/DFAI/SFEM (...), el cuál fue notificado el 11 de octubre de 2019.

6. Cabe señalar que, a la fecha de emisión de la presente Resolución, el administrado no presentó descargos al presente PAS, pese a haber sido válidamente notificado. (Resaltado y subrayado agregado)

39. Sin perjuicio de ello, corresponde señalar que, si bien de la lectura de la Resolución Directoral, la DFAI se ocupó de manera indirecta sobre algunos de los alegatos formulados en el descargo contra el IFI, en la medida que éstos fueron reiterados en función al descargo contra el inicio del PAS, la Autoridad Decisora omitió pronunciarse sobre aquellos alegatos que el administrado formuló, como consecuencia de lo expresamente recomendado por el IFI³⁸, dejando al administrado en un estado de indefensión en el desarrollo del procedimiento.
40. Por tanto, a consideración de este Tribunal, el hecho de que la DFAI no haya tomado en cuenta los descargos formulados contra el IFI, constituye una lesión al derecho de defensa del administrado, máxime al indicar en la Resolución Final que al momento de su emisión el administrado no había presentado descargos.
41. En vista de lo anteriormente expuesto, esta Sala concluye que la resolución venida en grado fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG. En ese sentido, se advierte que la resolución impugnada está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma legal³⁹.
42. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.
43. En atención a lo antes señalado, este Tribunal es de la opinión que carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por Bencar.
44. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3⁴⁰ del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias

³⁸ En el numeral 4 del descargo contra el IFI, se cuestiona la falta de motivación en el cálculo de la multa efectuada en el IFI, argumento que DFAI no logró pronunciarse expresamente al expedir la Resolución Directoral.

³⁹ **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. (...)

⁴⁰ **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.

a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Directoral.

45. Finalmente, este Colegiado considera pertinente exhortar a la Autoridad Decisora tener presente la importancia de guardar mayor celo en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores bajo el ámbito de su competencia, a fin de no vulnerar los derechos de los administrados amparados en los principios de la potestad sancionadora, en congruencia con los alcances de las resoluciones del TFA, como órgano resolutor de segunda y última instancia administrativa del OEFA.

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.

SE RESUELVE:

PRIMERO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 01725-2019-OEFA/DFAI del 29 de octubre de 2019, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa y, en consecuencia, **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 BENCAR S.R.L. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

TERCERO. – Poner en conocimiento de la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Presidenta

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAUCHAGA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**





.....
MARY ROJAS CUESTA
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 070-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 18 páginas.