



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de Fiscalización Ambiental

Sala Especializada en Energía

RESOLUCIÓN N° 002-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 158815

ADMINISTRADO : JOSEFINA REBECA GUTIÉRREZ BAQUERIZO DE OBREGÓN

SECTOR : HIDROCARBUROS

NULIDAD : RESOLUCIÓN N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE

SUMILLA: "Se declara improcedente el pedido de nulidad formulado por Josefina Rebeca Gutiérrez Baquerizo de Obregón contra la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE del 22 de diciembre de 2014, dado que la declaración de oficio de nulidad de un acto administrativo es una potestad exclusiva de la autoridad administrativa de carácter residual, la cual opera en aquellos casos en los cuales se evidencie afectación al interés público, situación que no se advierte en el presente caso".

Lima, 20 de enero de 2015

I. ANTECEDENTES

- Mediante Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAI¹ del 19 de mayo de 2014, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) sancionó a Josefina Rebeca Gutiérrez Baquerizo de Obregón (en adelante, **Josefina Gutiérrez**) con una multa ascendente a tres con noventa centésimas (3,90) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**) por la comisión de la infracción que se detalla a continuación:

Cuadro: Detalle de la sanción impuesta

N°	Hecho Sancionado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora	Sanción
1	Realizar el abandono parcial de uno de los tanques que forman parte de sus instalaciones, sin la previa comunicación, presentación y	Artículos 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-96-EM ² .	Numeral 3.4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ³ .	3,90 UIT

¹ Fojas 221 a 228.

² **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 89°.- El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

a. Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de Abandono las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.

N°	Hecho Sancionado	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora	Sanción
	aprobación de un Plan de Abandono Parcial.			
MULTA TOTAL				3,90 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

2. El 3 de junio de 2014, Josefina Gutiérrez interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAI⁴.
3. Mediante el Proveído N° 01 del 11 de junio de 2014, notificado a Josefina Gutiérrez el 17 de junio de 2014, la DFSAI otorgó un plazo perentorio de dos (2) días hábiles a la citada administrada a efectos de que subsane las omisiones incurridas en el escrito presentado el 3 de junio de 2014, requiriéndole que adjunte copia del

b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.

c. Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el Plan de Abandono.

d. La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de Abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de Abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste.

Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.

Artículo 90°.- El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

3. **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Accidentes y/o protección del medio ambiente			
Rubro 3	Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
	3.4.5. Incumplimiento de normas sobre Plan de Abandono	Art. 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 118° al 121° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 52° del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. Art. 88°, 89° y 90° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM Art. 69a del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM, incorporado a través del D.S. N° 045-2005-EM Arts. 66°, 67°, 68°, 150°, 193°, 194°, 195°, 196°, 197°, 198°, 199°, 200°, 201°, 202°, 203°, 204°, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 69°, 70°, 89° inciso b) y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Art. 4°, 6° y 9° de la Ley N° 29134	Hasta 10,000 UIT.

⁴ Fojas 232 a 243.



Documento Nacional de Identidad (en adelante, **DNI**), y que el escrito presentado sea autorizado por letrado, conforme lo establecen los artículos 113° y 211° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General⁵ (en adelante, **Ley N° 27444**). Asimismo, se informó a la administrada que el recurso de reconsideración debía sustentarse en una nueva prueba, conforme a lo dispuesto en el artículo 208° de la Ley N° 27444, y que el recurso de apelación debía sustentarse en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, conforme al artículo 209° de la citada norma⁶.

4. El 19 de junio de 2014, Josefina Gutiérrez subsanó las omisiones indicadas en el Proveído N° 17, remitiendo el Informe N° 67-2013/OEFA-DS⁸, copia de su DNI y la firma del letrado que autoriza el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAI.
5. Mediante la Resolución Directoral N° 466-2014-OEFA/DFSAI del 22 de julio de 2014⁹, la DFSAI calificó el recurso administrativo presentado por Josefina Gutiérrez como uno de apelación contra la Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAI, disponiendo que se eleven los actuados al Tribunal de Fiscalización Ambiental.
6. El 22 de diciembre de 2014, el Tribunal emitió la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE¹⁰, por medio de la cual resolvió confirmar la Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAI, que sancionó a Josefina Gutiérrez por incumplir lo dispuesto en los artículos 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM,

⁵ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo 113°.- Requisitos de los escritos

Todo escrito que se presente ante cualquier entidad debe contener lo siguiente:

(...)

1. Nombres y apellidos completos, domicilio y número de Documento Nacional de Identidad o carné de extranjería del administrado, y en su caso, la calidad de representante y de la persona a quien represente.

(...)

Artículo 211°.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el Artículo 113 de la presente Ley. Debe ser autorizado por letrado.

⁶ LEY N° 27444.

Artículo 208°.- Recurso de reconsideración

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

Artículo 209°.- Recurso de apelación

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

⁷ Fojas 249 y 250.

⁸ Fojas 253 a 260.

⁹ Fojas 251 y 252.

¹⁰ Fojas 256 a 263.

Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**). Asimismo, fijó la multa en una con noventa y cinco centésimas (1,95) UIT, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD¹¹.

7. El 5 de enero de 2015, Josefina Gutiérrez¹², solicitó que se declare la nulidad de la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE del 22 de diciembre de 2014; ello en virtud de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú¹³ y el inciso 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444¹⁴. El pedido de nulidad realizado por la administrada se sustentó en los siguientes argumentos:
- a) Con fecha 22 de junio de 2014 interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAL; sin embargo, la autoridad administrativa le dio el carácter de un recurso de apelación, dándose por agotada la vía administrativa.
 - b) En tal sentido, se ha incurrido en una indebida calificación de su recurso lo cual constituye un vicio de nulidad que afecta su derecho de defensa, dado

¹¹ LEY N° 30230, Ley que establece las 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.

(...)

Mientras dure el periodo 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. (...)

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece las 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 24 de julio de 2014.

Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada

La reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/CD, o norma que lo sustituya.

¹² Mediante escrito con número de registro 00039 (Fojas 265 a 268).

¹³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

¹⁴ **LEY N° 27444.**

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.

(...).



que su facultad de contradicción ha sido restringida al no poder hacer uso de los recursos impugnatorios que el artículo 207° de la Ley N° 27444¹⁵ le faculta.

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 (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁶, se crea el OEFA.
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 la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley N° 29325**)¹⁷, 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,



15

LEY N° 27444.

Artículo 207°.- Recursos administrativos

207.1 Los recursos administrativos son:

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

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

16

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".

17

LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así 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.

se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁸.

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁰ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²¹, 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° 29325²², y los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM²³, disponen que el Tribunal de Fiscalización

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.

²⁰ **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.

²¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, que aprueba 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.

²² **LEY N° 29325.**
Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental
10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

²³ **DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009
Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental
El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental
Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. DEL PEDIDO DE NULIDAD

13. Sobre la base de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú²⁴ y el inciso 1 del artículo 10° de la Ley N° 27444, Josefina Gutiérrez solicitó que se declare la nulidad de la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE del 22 de diciembre de 2014.

IV. ANÁLISIS DEL PEDIDO DE NULIDAD

14. La Ley N° 27444 prevé dos vías mediante las cuales se puede declarar la nulidad de un acto administrativo: la nulidad a solicitud de parte y la nulidad declarada de oficio. En esa línea, el artículo 11° de la Ley N° 27444 establece que la nulidad de los actos administrativos debe ser planteada por los administrados a través de los medios impugnatorios que el ordenamiento jurídico prevé para que puedan tutelar sus intereses frente a un acto que lesiona o afecta sus derechos²⁵.
15. Asimismo, el numeral 202.1 del artículo 202° de la Ley N° 27444²⁶, señala que la Administración Pública en cualquiera de los supuestos de nulidad establecidos en el artículo 10° de la citada ley²⁷, puede declarar de oficio la nulidad de sus actos administrativos, siempre que agraven el interés público.

a) Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.

b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²⁴ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional:

(...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

²⁵ LEY N° 27444.

Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad

Los administrados plantean la nulidad de los actos administrativos que les conciernan por medio de los recursos administrativos previstos en el Título III Capítulo II de la presente Ley.

(...)

²⁶ LEY N° 27444.

Artículo 202°.- Nulidad de oficio

202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.

(...)

²⁷ LEY N° 27444.

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.

16. El interés público se debe entender como “la presencia de intereses individuales coincidentes y compartidos por un grupo cuantitativamente preponderante de individuos, lo que da lugar, de ese modo a un interés público que surge como un interés de toda la comunidad”²⁸. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0884-2004-AA/TC lo siguiente:

“(…) tal como lo exige el artículo 202° numeral 202.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Efectivamente “(…) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad de oficio estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agraviar el interés público, lo que trasciende el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto viciado porque se exige que para ejercer la potestad de nulificar de oficio sus propios actos la Administración determine, previa evaluación, el perjuicio para los intereses públicos que le compete tutelar o realizar” (….)”²⁹

17. En ese sentido, de la lectura conjunta de ambos artículos, se puede concluir que la declaración de oficio de la nulidad de un acto administrativo se caracteriza precisamente porque la decisión de declararla emana de la propia Administración, en ejercicio de una atribución conferida expresamente por ley. No obstante, no se debe perder de vista que los administrados, además de los recursos impugnativos previstos en el marco del procedimiento administrativo, cuentan con la posibilidad de, agotada la vía administrativa, cuestionar los pronunciamientos que les resulten desfavorables ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo, conforme lo dispone el artículo 218° de la Ley N° 27444³⁰.

3. Los actos expesos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.

4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

²⁸ ESCOLA, Héctor Jorge. *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989, p. 238.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0884-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 4.

³⁰ LEY N° 27444.

Artículo 218°.- Agotamiento de la vía administrativa

218.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

218.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

- a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o
- b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o
- c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el Artículo 210 de la presente Ley; o
- d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los Artículos 202 y 203 de esta Ley; o
- e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

18. Josefina Gutiérrez ha solicitado a esta Sala que declare de oficio la nulidad de la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE, por considerar que esta es contraria al ordenamiento jurídico y lesiona sus intereses. Sin embargo, conforme ha sido señalado en el considerando anterior, la declaración de la nulidad de oficio es una potestad exclusiva de la autoridad administrativa, de carácter residual, y opera en aquellos casos en los cuales se evidencie afectación al interés público, situación que no se advierte en el caso de Josefina Gutiérrez.
19. Sin perjuicio de lo expuesto, este órgano colegiado considera pertinente señalar que el artículo 208° de la Ley N° 27444³¹, dispone que el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación y deberá sustentarse en nueva prueba, siendo dicho recurso opcional y su no interposición no impide el ejercicio del recurso de apelación. Lo dispuesto en la citada norma se condice con lo establecido en el numeral 24.2 del artículo 24° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA³² (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**) que indica que el administrado sancionado podrá presentar recurso de reconsideración contra la imposición de sanción solo si adjunta prueba nueva. (Subrayado agregado)
20. Corresponde indicar que la exigencia de nueva prueba para interponer un recurso de reconsideración está referida a la presentación de un nuevo medio probatorio, que justifique la revisión del análisis ya efectuado acerca de alguno de los puntos materia de controversia³³. (Subrayado agregado)
21. En el presente caso, de la revisión del recurso administrativo interpuesto por la administrada el 3 de junio de 2014, subsanado el 19 de junio de 2014, se observa que Josefina Gutiérrez solo esgrimió argumentos de hecho y derecho, sin adjuntar medio probatorio nuevo alguno, conforme dispone el artículo 208° de la Ley N° 27444.
22. No obstante ello, y a fin de preservar el derecho de defensa que asiste a la administrada, la DFSAI encauzó el recurso administrativo presentado como un

³¹ LEY N° 27444.

Artículo 208°.- Recurso de reconsideración

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

³² RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos

(...)

24.2 El administrado sancionado podrá presentar recurso de reconsideración contra la imposición de sanción o el dictado de medida correctiva sólo si adjunta prueba nueva.

³³ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. Lima. 9° edición. 2011. p. 621.

recurso de apelación³⁴, en razón al principio de informalismo, y teniendo en cuenta lo dispuesto en los artículos 145° y 213° de la Ley N° 27444³⁵, que disponen que la autoridad administrativa debe promover toda actuación que fuese necesaria, incluso determinando la norma aplicable al caso concreto para su tramitación, siendo que el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación³⁶. (Subrayado agregado).

23. Además, esta Sala considera que mediante el recurso de apelación se busca obtener un segundo parecer jurídico de la administración sobre los mismos hechos y evidencias³⁷, no requiriendo de la presentación de una nueva prueba como requisito formal, a diferencia del recurso de reconsideración contemplado en el artículo 208° de la Ley N° 27444, por lo cual el encauzamiento realizado por la DFSAI no afecta el derecho de defensa que asiste a la administrada, sino que ha permitido que el superior jerárquico evalúe el procedimiento administrativo sancionador seguido contra Josefina Gutiérrez. El Tribunal Constitucional ha señalado sobre la inexistencia de la reevaluación del acto administrativo por parte de la autoridad administrativa que emitió el acto lo siguiente³⁸:

"(...) En efecto, la inexistencia de una reevaluación por parte del mismo órgano emisor del acto administrativo, no podría significar un supuesto de vulneración del

34

LEY N° 27444.

Artículo 209°.- Recurso de apelación

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

35

LEY N° 27444.

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:

(...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

Artículo 145°.- Impulso del procedimiento

La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida.

Artículo 213°.- Error en la calificación

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

36

Cabe destacar, en ese orden de ideas, que, pese a que la DFSAI informó a Josefina Gutiérrez, mediante Proveído N° 1, que el recurso de reconsideración debía sustentarse en nueva prueba, el escrito de subsanación presentado por la administrada el día 19 de junio de 2014 no adjuntó medio probatorio alguno. Es recién después de dicha actuación que la DFSAI, mediante Resolución Directoral N° 466-2014-OEFA/DFSAI, resolvió calificar el citado recurso como uno de apelación.

37

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Gaceta Jurídica. Lima. 9° edición. 2011. p. 623.

38

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2730-2006-PA/TC. Fundamento jurídico 34.



derecho a la pluralidad de instancia o a interponer recursos impugnatorios en aquellos casos en los que se encuentran regulados en el ámbito administrativo, por el sencillo motivo de que dichos derechos tienen por objeto que un órgano distinto y jerárquicamente superior al que emitió el acto tenga la posibilidad de evaluar nuevamente el asunto controvertido y, eventualmente, revocar la decisión originaria. Tales cometidos quedan plenamente garantizados con el recurso de apelación”.

24. Por tanto, esta Sala considera que se ha garantizado el derecho de la administrada en el procedimiento administrativo sancionador, puesto que ha podido ejercer el medio idóneo y eficaz³⁹ para contradecir la sanción impuesta mediante la Resolución Directoral N° 330-2014-OEFA/DFSAL, obteniendo mediante la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE una decisión motivada y fundada en derecho⁴⁰, la cual desvirtuó cada uno de los argumentos planteados por la administrada en su recurso de apelación.
25. En tal sentido, conforme se ha señalado en los considerandos precedentes, la declaración de la nulidad de oficio de un acto administrativo es una potestad exclusiva de la autoridad administrativa, de carácter residual, y opera en aquellos supuestos en los que se evidencie afectación al interés público, situación que no se advierte en el presente caso, ya que ha quedado acreditado que no se ha vulnerado el derecho de defensa de Josefina Gutiérrez.
26. Por las consideraciones expuestas, corresponde declarar improcedente el pedido de nulidad formulado por Josefina Gutiérrez.

³⁹ Sobre el derecho de defensa debe indicarse que el Tribunal Constitucional ha indicado en la sentencia recaída en el expediente N° 02098-2010-PA/TC lo siguiente:

“16. El contenido constitucionalmente protegido 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 o administrativos sancionadores, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos y de contar con el tiempo razonable para preparar su defensa.

17. Con relación al derecho al debido proceso en el ámbito del proceso administrativo sancionador la jurisprudencia específica que entre los derechos fundamentales de naturaleza procesal, destaca el derecho de defensa, el mismo que se proyecta como un principio de interdicción de ocasionarse indefensión y como un principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes de un proceso o de un tercero con interés. Al respecto este Tribunal ha sostenido que “(...) el derecho de defensa consiste en la facultad de toda persona de contar con el tiempo y los medios necesarios para ejercerlo en todo tipo de procesos, incluidos los administrativos, lo cual implica, entre otras cosas, que sea informada con anticipación de las actuaciones iniciadas en su contra” (Exp. N° 0649-2002-AA/TC, fundamento 4)”.

⁴⁰ LEY 27444.

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 todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

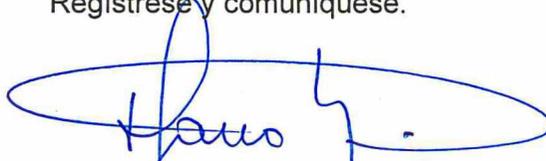
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar **IMPROCEDENTE** la solicitud presentada por Josefina Rebeca Gutiérrez Baquerizo de Obregón para que se declare de oficio la nulidad de la Resolución N° 004-2014-OEFA/TFA-SEE del 22 de diciembre de 2014.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Josefina Rebeca Gutiérrez Baquerizo de Obregón.

Regístrese y comuníquese.



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental