



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 027-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 086-2012-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : ENERGIGAS S.A.C. (EMPRESA ABSORBENTE DE ENERGIGAS GRANEL S.A.C.)
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 179-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas S.A.C. (empresa absorbente de Energigas Granel S.A.C.), por la comisión de las siguientes infracciones:

- (i) *No presentar la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 ni el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 correspondientes a la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo de Lima, dentro del plazo legal establecido, lo cual generó el incumplimiento del artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 37° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y el artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.*
- (ii) *No presentar los Reportes de Monitoreo Ambiental correspondientes al primer, segundo y tercer trimestre del año 2011, dentro del plazo legal establecido, lo cual generó el incumplimiento del artículo 59° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.*
- (iii) *No presentar el Informe Ambiental Anual del año 2010, dentro del plazo legal establecido, lo cual generó el incumplimiento del artículo 93° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.*

En el presente caso, se ha determinado que Energigas S.A.C. asumió la totalidad de las obligaciones derivadas de las conductas infractoras antes señaladas, en

virtud de la fusión por absorción celebrada por la referida empresa y Energigas Granel S.A.C. a través de la Escritura Pública del 27 de setiembre de 2013.”

Lima, 25 de junio de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Energigas S.A.C.¹ (en adelante, **Energigas**), empresa absorbente de Energigas Granel S.A.C.² (en adelante, **Energigas Granel**), es titular de la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo de Lima (en adelante, **Planta Envasadora de GLP**), ubicada en el distrito de Cieneguilla, provincia y departamento de Lima.
2. El 14 de diciembre de 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular a las instalaciones de la Planta Envasadora de GLP (en adelante, **Supervisión Regular**), durante la cual detectó el incumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Energigas Granel, conforme se desprende del Informe N° 205-2012-OEFA/DS³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Acta de Supervisión N° 005454⁴.
3. Mediante Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI del 2 de mayo de 2012⁵ (notificada en la misma fecha), la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Energigas Granel, siendo que, con fecha 9 de mayo de 2012, dicha empresa presentó sus descargos a la carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI antes referida⁶.
4. A través de Resolución Subdirectorial N° 007-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 16 de enero de 2015⁷ (notificada el 20 del mismo mes), la SDI varió la imputación de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20506151547.

² Corresponde precisar que a través de Escritura Pública de fecha 27 de setiembre de 2013, la Junta General de Accionistas de Energigas Granel S.A.C. aprobó la fusión de la mencionada sociedad con la empresa Energigas S.A.C., siendo que, en consecuencia, la primera fue absorbida por la segunda. Este acuerdo entró en vigencia el 1 de octubre de 2013, tal y como se aprecia en el Asiento B00005 de la Partida N° 12169192 del Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos, oficina registral Lima (foja 88).

³ Fojas 3 a 31.

⁴ Foja 15.

⁵ Fojas 32 a 35.

⁶ Fojas 36 a 40.

⁷ Fojas 41 a 46.

- cargos realizada a través de la Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI, otorgándole a Energigas Granel un plazo de quince (15) días hábiles para formular sus descargos.
5. Mediante escrito presentado el 10 de febrero de 2015, Energigas informó a la SDI el haber absorbido a la empresa Energigas Granel, presentando además los descargos respectivos⁸.
 6. Luego de evaluar los descargos presentados por Energigas Granel y Energigas, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015⁹, mediante la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas (empresa absorbente de Energigas Granel)¹⁰, por las infracciones detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación¹¹:

⁸ Fojas 47 a 62.

⁹ Fojas 113 a 124.

¹⁰ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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.

¹¹ Con relación a la imposición de medidas correctivas, la DFSAI señaló que, virtud de lo dispuesto en el segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de las "Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país", aprobadas por Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía imponer a Energigas medidas correctivas, al haberse verificado que las conductas infractoras fueron subsanadas.

Cuadro N° 1: Detalle de las infracciones por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Energigas en la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Energigas no presentó la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 correspondiente a la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo de Lima, dentro de los	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹² , en concordancia con el artículo 37° de la Ley N° 27314 ¹³ y el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁴ .	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD ¹⁵ .

¹² **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 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En los casos de Actividades de Hidrocarburos realizadas en áreas de contrato con el Estado donde no se cuente con servicios de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, se aplicará las siguientes disposiciones:

a) Los residuos sólidos orgánicos de origen doméstico serán segregados de los residuos de origen industrial y procesados y/o dispuestos utilizando rellenos sanitarios, incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados. Los residuos sólidos inorgánicos no peligrosos deberán ser segregados y reciclados o trasladados y dispuestos en un relleno sanitario.

b) Los residuos sólidos peligrosos serán segregados y retirados del área donde se realiza la actividad de Hidrocarburos y dispuestos en un relleno de seguridad, si se realizara almacenamiento temporal de estos residuos se hará en instalaciones que prevengan la contaminación atmosférica, de los suelos y de las aguas, sean superficiales o subterráneas, y su migración por efecto de la lluvia o el viento.

Las técnicas y el proyecto de relleno sanitario y de seguridad deberán contar con la opinión favorable de la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA), previa a la aprobación del proyecto por la DGAAE. Asimismo los lugares para la disposición final deberán contar con la aprobación de la municipalidad provincial correspondiente y la selección deberá tener en cuenta los efectos de largo plazo, en especial los posteriores a la terminación de la actividad y abandono del área.

c) Se prohíbe disponer residuos industriales o domésticos en los ríos, lagos, lagunas, mares o cualquier otro cuerpo de agua.

¹³ **LEY N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicada en el diario oficial El Peruano 21 de julio de 2000.

Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

(...).

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano 24 de julio de 2004.

Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA.

¹⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, que aprueba la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos de OSINERGMIN**, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de febrero de 2003, modificada por la **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 358-2008-OS/CD, que aprueba la modificación de diversos rubros de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
-------	-------------------------------	------------------	---------	-----------------

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	primeros quince (15) días hábiles del año 2011		
2	Energigas no presentó el Plan Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 correspondiente a la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo de Lima, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2011.	Artículo 48° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 37° de la Ley N° 27314 y el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD.
3	Energigas no presentó el Reporte de Monitoreo Ambiental correspondiente al primer trimestre del año 2011, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 59° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁶ .	Numeral 1.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD ¹⁷ .
4	Energigas no presentó el Reporte de Monitoreo Ambiental correspondiente al segundo trimestre del año 2011, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 59° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 1.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD.
5	Energigas no presentó el Reporte de Monitoreo Ambiental correspondiente al tercer trimestre del año 2011, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 59° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 1.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por la Resolución de

1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación		
1.4 Incumplimiento de reportes y otras obligaciones de generador de residuos sólidos	Arts. 3°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N°015-2006-EM. Arts. 25° y 115° del Reglamento aprobado por D.S. N°057-2004-PCM	Hasta 5 UIT	

¹⁶ **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 59°.- Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos, están obligados a efectuar el muestreo de los respectivos puntos de control de los efluentes y emisiones de sus operaciones, así como los análisis químicos correspondientes, con una frecuencia que se aprobará en el Estudio Ambiental respectivo. Los reportes serán presentados ante la DGAAE, el último día hábil del mes siguiente al vencimiento de cada período de muestreo. Asimismo, deben presentar una copia de dichos reportes ante el OSINERG.

¹⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o reglamentación			
	1.1 Reporte del programa de monitoreo de efluentes, emisiones y residuos sólidos a OSINERGMIN.	Art. 10° de RD N° 030-96-EM/DGAA Art 48°, 50° y 59° y Segunda Disposición Transitoria inciso a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Anexo N° 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 693-2007-OS/CD	Hasta 10 UIT	

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
			Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD.
6	Energigas no presentó el Informe Ambiental Anual del año 2010, dentro del plazo legal establecido.	Artículo 93° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁸ .	Numeral 1.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD ¹⁹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Cuestiones procesales

- a) A través de la fusión por absorción realizada mediante escritura pública de fecha 27 de setiembre de 2013, Energigas adquirió la condición de administrado en el presente procedimiento administrativo sancionador, al haber operado el supuesto de sucesión procesal descrito en el numeral 2 del artículo 108° del Código Procesal Civil. En este sentido, a partir de la inscripción de la citada operación, Energigas se encontraba legitimada para intervenir en el presente procedimiento con los mismos derechos y obligaciones que la absorbida, sin necesidad de retrotraer etapas o actuaciones anteriores.
- b) La Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento para la Subsanción Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**) no es aplicable al presente caso, pese a que la presentación extemporánea de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010, del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 93°.- Las personas a que hace referencia el Art. 2 y que tienen a su cargo la ejecución de proyectos o la operación de instalaciones de Hidrocarburos, presentarán anualmente, antes del 31 de marzo, un informe correspondiente al ejercicio anterior, dando cuenta detallada y sustentada sobre el cumplimiento de las normas y disposiciones de este Reglamento, sus normas complementarias y las regulaciones ambientales que le son aplicables. Este informe será elaborado utilizando los términos de referencia incluidos en el Anexo N° 1 y será presentado al OSINERG.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
1	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o reglamentación			
	1.2 Informe Ambiental Anual.	Arts. 50°, 93° y Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Resolución del Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 068-2007-OS/CD	Hasta 10 UIT	

y de los monitoreos ambientales correspondientes califica como un hallazgo de menor trascendencia. Ello es así, ya que de acuerdo con el texto de dicha norma:

...el RSVIMT [Reglamento para la Subsanación Voluntaria de Incumplimientos de Menor Trascendencia] únicamente contempla que en el curso del procedimiento la Autoridad Decisora tiene la facultad de calificar dichos hallazgos como infracciones leves y sancionarlos con una amonestación, reservándose la potestad de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador únicamente a la Autoridad Instructora²⁰

- c) Asimismo, no corresponde aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, toda vez que en virtud de lo dispuesto en el numeral 2.2. del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprobó las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**), el presente procedimiento deberá estar centrado en el análisis de la existencia o no de responsabilidad administrativa por parte de la recurrente, y en la eventual pertinencia del dictado de una medida correctiva.
- d) Los pronunciamientos del Tribunal de Fiscalización Ambiental, a partir de los cuales habría aplicado de manera retroactiva la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, no resultan vinculantes para el presente caso, al no tener la naturaleza de precedentes de observancia obligatoria.

Respecto a los incumplimientos imputados

- a) La DFSAI señaló que la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del 2010 y el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del 2011 – remitidos por la recurrente como adjuntos a las cartas N° 16002²¹ y 16004²² del 14 de diciembre de 2011 – fueron presentados fuera del plazo establecido en el artículo 115° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, que aprobó el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**). Destacó en ese contexto que, de acuerdo con lo dispuesto en el mencionado artículo 115°, el administrado debió presentar dichos documentos a más tardar el 21 de enero de 2011; no obstante, remitió los mismos al OEFA recién el 14 de diciembre de 2011.
- b) Asimismo, la primera instancia sostuvo que los reportes de monitoreo ambiental del primer, segundo y tercer trimestre del año 2011 – remitidos

²⁰ Considerando 43 de la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI. Énfasis original.

²¹ Fojas 28 y 29.

²² Fojas 24 y 25.

como adjuntos a las cartas N° 16000²³, 15999²⁴ y 15998²⁵ del 14 de diciembre de 2011 – fueron presentados también fuera del plazo establecido en el artículo 59° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**)²⁶.

- c) De manera similar, la DFSAI manifestó que el Informe Ambiental Anual del año 2010 (adjunto a la carta N° 16003²⁷ del 14 de diciembre de 2011) fue presentado fuera del plazo establecido en el artículo 93° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM²⁸.
- d) Adicionalmente, la primera instancia destacó que el administrado reconoció el haber incurrido en los incumplimientos antes descritos a través de su escrito de descargos²⁹.
- e) Finalmente, la DFSAI indicó que no correspondía ordenar una medida correctiva, toda vez que en todos los casos, el administrado habría presentado los documentos requeridos por la autoridad.

8. El 23 de marzo de 2015, Energigas interpuso recurso de apelación³⁰ contra la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Respecto a la responsabilidad administrativa de Energigas

- a) Energigas señaló que la DFSAI habría incurrido en error al haber determinado la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de las conductas descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución, dado que no habría verificado la existencia de nexo causal entre la conducta generadora del daño y el sujeto responsable³¹, tal como lo prevé el principio


²³ Fojas 16 y 17.


²⁴ Foja 19.

²⁵ Fojas 20 y 21.

²⁶ Señaló además que, de acuerdo con el artículo 59° en cuestión, dichos reportes debían presentarse a más tardar el 30 de abril de 2011, 31 de julio de 2011 y 31 de octubre de 2011, respectivamente, siendo que el administrado cumplió con entregar esta información recién el 14 de diciembre de 2011.

²⁷ Fojas 22 y 23.

²⁸ Dicho plazo vencía el 31 de marzo de 2011, siendo que el administrado cumplió con entregar el referido documento recién el 14 de diciembre de 2011.

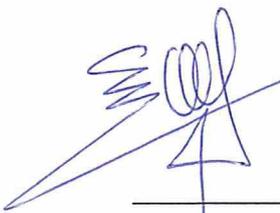

²⁹ Fojas 126 a 145.

³⁰ Fojas 137 a 152.

³¹ De acuerdo con lo señalado por el administrado en este punto, todos los actos previos a la resolución de sanción se llevaron a cabo con Energigas Granel como administrado (foja 131).

de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**)³².

- b) Señaló además que, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 344° de la Ley N° 26887, Ley General de Sociedades (en adelante, **Ley N° 26887**), la personalidad jurídica de Energigas Granel se habría extinguido, razón por la cual carecería de capacidad para obrar en una relación jurídica. Preciso en ese contexto el no haber adquirido la personalidad jurídica de Energigas Granel, pese a haber asumido íntegramente el bloque patrimonial de la empresa absorbida como consecuencia de la fusión. Afirmó asimismo que, en todo caso, el patrimonio asumido en virtud de la fusión solo podría servir de respaldo para el cumplimiento de las obligaciones devengadas por las relaciones jurídicas generadas por la empresa extinta, con anterioridad a la entrada en vigencia de la fusión³³, siendo que Energigas únicamente debería responder ante la Administración por la medida correctiva y por la sanción punible, debido a que cuenta con el acervo documentario y el patrimonio de la persona jurídica extinta infractora³⁴.
- c) De manera adicional, Energigas señaló que la figura de la sucesión procesal, recogida en el artículo 108° del Código Procesal Civil, debería entenderse e interpretarse sistemáticamente con las demás normas del ordenamiento jurídico vigente, siendo que, con la aplicación de esta figura, el legislador busca subsanar los supuestos de indefensión procesal de una de las partes, al no ser posible su comparecencia en el proceso. Asimismo, afirmó que su apersonamiento en el procedimiento *"no la hace responsable de la actuación, negligente o dolosa que pudiera haber realizado la empresa absorbida. Su comparecencia tiene como finalidad no atentar contra el debido proceso"*³⁵.



³² Esta referencia normativa es realizada por el administrado en su escrito de apelación al señalar lo siguiente (foja 134):

"Que, de conformidad con el numeral 8 del Artículo 230 de la Ley 27444 (...), la potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: "8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable".



³³ Este argumento fue reiterado por el administrado en su escrito de apelación, bajo los siguientes términos (foja 133):

"Que, por otro lado debe tenerse en cuenta que ENERGIGAS S.A.C. cuenta con personería jurídica independiente, incluso con anterioridad al acuerdo de FUSIÓN. Que, toda vez que se trata de una FUSIÓN POR ABSORCIÓN la empresa absorbente mantiene inalterable su personería jurídica, asumiendo sólo el bloque patrimonial de la empresa absorbida".



³⁴ Este argumento ha sido desarrollado por Energigas en el último párrafo de la página 9 de su escrito de apelación (foja 134).

³⁵ Foja 133.

- d) Finalmente, el administrado alegó que existe un supuesto de ruptura del nexo causal, toda vez que el sujeto infractor es la persona jurídica extinta, siendo que la resolución de sanción debió haber indicado que el infractor es “Energigas Granel S.A.C. en extinción” y no imputar dicha responsabilidad a Energigas.

Respecto a la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD en el presente procedimiento administrativo sancionador

- e) Energigas sostuvo que debió aplicarse la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD**), por ser la norma más beneficiosa para el administrado. Destacó que dicha norma “*determina el proceso que debe seguir toda calificación de una conducta para ser denominada infracción y que finalmente produzca el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador*”³⁶.
- f) Asimismo, el administrado explicó que la norma precitada debería aplicarse en concordancia con la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, ya que las conductas imputadas – las cuales han sido debidamente subsanadas – son calificadas por dicho dispositivo como hallazgos de menor trascendencia. Precisó, en ese contexto, que la DFSAI no habría motivado adecuadamente las razones por las cuales esta norma no es aplicable en el presente caso, siendo que “*del numeral 45 de la Resolución Directoral se aprecia que la Administración no descarta que nos encontremos ante un supuesto de menor trascendencia, sólo que en su argumentación ello no es relevante*”³⁷.

Respecto a la validez del acto administrativo de inicio del procedimiento administrativo sancionador

- g) Energigas alegó que el inicio del procedimiento administrativo sancionador, realizado mediante Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI, presentaría defectos imputables a la administración, toda vez que no habría delimitado correctamente las infracciones cometidas por Energigas Granel.
- h) Además, Energigas señaló que en caso la Administración aplique la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se deberá declarar de oficio la nulidad del acto administrativo de inicio del procedimiento, notificado mediante Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI, por no haberse

³⁶ Foja 136.

³⁷ Foja 140.

imputado correctamente las infracciones, ni delimitado las sanciones correspondientes.

- i) Finalmente, el administrado refirió que, si bien la Autoridad Instructora tiene la facultad de variar la imputación de cargos otorgando un plazo para que el administrado presente sus descargos – ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD**) – esta facultad no podría haber sido aplicada, al no existir la empresa Energigas Granel (lo cual implica la imposibilidad de otorgarle un nuevo plazo para formular sus descargos).

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 (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)³⁸, 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° 30011³⁹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al

³⁸ **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.

³⁹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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.

Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

11. 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 OEFA⁴⁰.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁴¹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**)⁴² al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁴³ 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴⁴, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones

⁴⁰ 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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

⁴¹

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.

⁴²

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.

⁴³

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.

⁴⁴

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.

del OEFA⁴⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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)⁴⁶.
15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)⁴⁷, 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.
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 cuanta protección otorga al ambiente y a los

⁴⁵ 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:

- 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.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁷ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada 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.

recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

17. En nuestro sistema jurídico, 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 ambiente⁴⁸.
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 fundamental⁴⁹, 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 preserve⁵⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁵¹.
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,

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

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.

⁵⁰ 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".

⁵¹ 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.

(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁵².

21. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, esta Sala Especializada, 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

22. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:

- (i) Si la DFSAI acreditó debidamente la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas, por los incumplimientos descritos en el cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (ii) Si la imputación de cargos efectuada por la SDI, así como su posterior variación, fue efectuada de acuerdo a ley.
- (iii) Si correspondía calificar a las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución como hallazgos de menor trascendencia, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si la DFSAI acreditó debidamente la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas, por los incumplimientos descritos en el cuadro N° 1 de la presente resolución

23. Sobre el particular, a efectos de verificar si la DFSAI realizó una correcta determinación de la existencia de responsabilidad por parte del administrado, esta Sala centrará su argumentación en el análisis de los siguientes puntos:

- (i) Si la DFSAI vulneró el principio de causalidad, al declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas en la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI.
- (ii) Si en el presente caso se ha configurado alguno de los supuestos de ruptura del nexo causal previstos en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.
- (iii) Si la DFSAI aplicó correctamente la figura de la sucesión procesal recogida en el artículo 108° del Código Procesal Civil.

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

Respecto a si la DFSAI vulneró el principio de causalidad al declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas en la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI

24. Energigas señaló que la DFSAI habría incurrido en error al haber determinado la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de las conductas descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución, dado que no habría verificado la existencia de nexo causal entre la conducta generadora del daño y el sujeto responsable, tal como lo prevé el principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁵³.
25. De manera adicional, el administrado hizo alusión a que, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 344° de la Ley N° 26887:
- a) La personalidad jurídica de Energigas Granel se extinguió, por lo que carece de capacidad para obrar en una relación jurídica.
 - b) No habría adquirido la personalidad jurídica de Energigas Granel, pese a haber asumido íntegramente el bloque patrimonial de la empresa absorbida como consecuencia de la fusión. En todo caso, el patrimonio asumido en virtud de la referida fusión solo podría servir de respaldo para el cumplimiento de las obligaciones devengadas por las relaciones jurídicas generadas por la empresa extinta, con anterioridad a la entrada en vigencia de la fusión, siendo que Energigas únicamente debería responder ante la Administración por la medida correctiva y por la sanción punible, debido a que cuenta con el acervo documentario y el patrimonio de la persona jurídica extinta infractora.
26. Tomando en consideración lo señalado por la administrada, esta Sala debe mencionar en primer lugar que el procedimiento administrativo sancionador a cargo del OEFA tiene por finalidad:

*...determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas.*⁵⁴

⁵³ Nótese en ese contexto que el administrado no ha cuestionado la verificación de la comisión de las conductas infractoras descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución, sino más bien objeta la atribución a Energigas de las consecuencias de dichas conductas; esto es, la responsabilidad administrativa por la comisión de dichas conductas, pese a que estas fueron llevadas a cabo por Energigas Granel.

⁵⁴ **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD** que aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.
Artículo 1°.- Del objeto
El presente Reglamento regula 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

27. Cabe destacar que la facultad antes descrita tiene como límite la observancia de los principios que rigen el procedimiento administrativo sancionador, entre ellos, el principio de causalidad⁵⁵, según el cual *“la responsabilidad [administrativa] debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable”*⁵⁶. Es decir, la comisión de una infracción tiene como consecuencia la atribución de responsabilidad administrativa⁵⁷.

del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental- OEFA, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas.

Al respecto, corresponde precisar que la norma citada también se encuentra recogida en el artículo 1° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

⁵⁵ **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.**

Artículo 3°.- De los principios

3.1 El procedimiento administrativo sancionador regulado en la presente norma se rige, entre otros, por los principios de legalidad, tipicidad, debido procedimiento, razonabilidad, internalización de costos, proporcionalidad, responsabilidad ambiental, presunción de licitud, causalidad, irretroactividad, concurso de infracciones, continuación de infracciones, gradualidad, non bis in ídem y prohibición de reforma en peor.
(...)

Cabe destacar, de manera adicional, que el texto antes citado se encuentra también recogido en el artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

⁵⁶ **LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.**

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

8. Causalidad.- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

⁵⁷ Al respecto, la doctrina ha señalado lo siguiente:

“2.2.4. La responsabilidad

En el último término he destacado que el infractor pueda ser, por lo menos, considerado responsable de la sanción. Destaco este elemento, porque si bien la mayoría de los autores estima que la culpabilidad es un elemento del ilícito administrativo, olvidan mencionarlo a la hora de definir la sanción. Teniendo en cuenta que, en principio, solo pueden ser sancionados aquellos a quien la ley considera responsables de la sanción – aunque no necesariamente sean los culpables de la infracción, como en el caso de las personas jurídicas – , me parece que el concepto de sanción debe contener, por lo menos, el elemento de atribución de la misma a su responsable. En todo caso, tampoco he incluido en el concepto de sanción la idea de culpabilidad, que es propia de la fase de imputación de la infracción, sino la de responsabilidad elemento que opera en la fase de imposición de la sanción, mucho más amplia, y que es más consecuente con la posición que permite sancionar directamente a las personas jurídicas.

2.2.5. El concepto

*Efectuadas estas precisiones preliminares podemos resumir los elementos que integran el concepto de sanción administrativa en los siguientes: la retribución negativa consistente en la privación o restricción de derechos; su determinación por el Ordenamiento Jurídico; que venga impuesta por una Administración Pública a un administrado, y que sea consecuencia de haber sido considerado responsable de las consecuencias derivadas de la comisión de una infracción administrativa en virtud del previo procedimiento administrativo sancionador.
(...)”*

28. Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**), la responsabilidad en el marco del procedimiento administrativo sancionador del OEFA es de naturaleza objetiva, lo cual implica que *“una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero”*⁵⁸.

BERMÚDEZ SOTO, Jorge. “Elementos para definir las sanciones administrativas”. En: *Revista Chilena de Derecho, Número Especial*. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 1998, pp. 325 y 326.

“8. Causalidad- La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

La norma citada tiene por objeto establecer que la exigencia de responsabilidad, y la consecuente imposición de una sanción administrativa, debe recaer en la persona que realiza directamente la conducta que ha sido previamente tipificada en la infracción. A diferencia de la previsto en el Derecho Penal, el legislador ha optado por concentrar la imputación de responsabilidad exclusivamente en el autor inmediato de la conducta infractora.”

PEDRESCHI GARCÉS, Willy. “Análisis sobre la potestad sancionadora de la administración pública y el procedimiento administrativo sancionador”. En: *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444. Segunda Parte*. Lima: Ara Editores, p. 539.

“3.8. Principio de causalidad. La responsabilidad objetiva del administrado

En el derecho administrativo sancionador –y en el derecho sancionador en general– la responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable. Ahora bien, al igual que en el derecho penal y la responsabilidad civil el criterio de causalidad a aplicar es el de la denominada causalidad adecuada. En este sentido, cuando hacemos mención a la causalidad adecuada, nos referimos a la que implica que únicamente cabe responsabilidad de infracciones generadas por hechos que normalmente causan dichas conductas legalmente tipificadas.

(...)

En este orden de ideas, y de manera similar a lo que ocurre respecto a la responsabilidad patrimonial imputable a la Administración, que es objetiva; la responsabilidad administrativa del administrado es también objetiva, razón por la cual basta la relación causal entre la infracción y la actuación de aquel para imputar la misma, sin que sea necesario analizar factor de atribución alguno.”

GUZMÁN NAPURÍ, Christian. *Tratado de la Administración Pública y del Procedimiento Administrativo*. Primera Edición. Lima: Ediciones Caballero Bustamante, 2011, pp. 821 y 822.

“Por el principio de causalidad, la sanción debe recaer en el administrado que realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

(...)

Conforme a este principio resultara condición indispensable para la aplicación de cualquier sanción a un administrado que su conducta satisfaga una relación de causa adecuada al efecto, esto es, la configuración del hecho previsto en el tipo como sancionable. Hacer responsable y sancionable a un administrado es algo más que simplemente hacer calzar los hechos en los tipos previamente determinados por la ley, sin ninguna valoración adicional”.

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 723-724.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD.

Artículo 4°.- Responsabilidad administrativa del infractor

(...)

29. Partiendo del marco legal antes descrito, esta Sala observa que, en virtud a la escritura pública de fecha 27 de setiembre de 2013 (recogida en la partida registral N° 11492689 del Registro de Personas Jurídicas de la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos – Sunarp), se acordó la fusión de Energigas en calidad de absorbente con la sociedad Energigas Granel y una tercera empresa (Energigas Argentina S.A.C.)⁵⁹
30. Respecto a la figura de fusión por absorción, el artículo 344° de la Ley N° 26887 señala que, a través de esta forma de reorganización societaria, la empresa absorbida extingue su personalidad jurídica, siendo que todo su patrimonio es asumido por el absorbente⁶⁰. De manera adicional, el artículo 353° del mismo cuerpo normativo especifica que, desde la entrada en vigencia del acuerdo de fusión, los derechos y obligaciones son asumidos por la absorbente⁶¹.
31. De acuerdo con lo expuesto, desde el 1 de octubre de 2013, Energigas asumió la totalidad de los derechos y obligaciones de Energigas Granel⁶², razón por la cual, al extinguirse la personalidad jurídica de esta última, aquellos derechos u

4.2 El tipo de responsabilidad administrativa aplicable al procedimiento administrativo sancionador regulado en el presente Reglamento es objetiva, de conformidad con lo establecido en el Artículo 18° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

4.3 En aplicación de la responsabilidad objetiva, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción administrativa, el administrado investigado podrá eximirse de responsabilidad sólo si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

⁵⁹ Fojas 86 y 87.

⁶⁰ LEY N° 26887, Ley General de Sociedades, publicada en el diario oficial El Peruano el 9 de diciembre de 1997. Artículo 344°.- Concepto y formas de fusión

Por la fusión dos a más sociedades se reúnen para formar una sola cumpliendo los requisitos prescritos por esta ley. Puede adoptar alguna de las siguientes formas:

1. La fusión de dos o más sociedades para constituir una nueva sociedad incorporante origina la extinción de la personalidad jurídica de las sociedades incorporadas y la transmisión en bloque, y a título universal de sus patrimonios a la nueva sociedad; o,
2. La absorción de una o más sociedades por otra sociedad existente origina la extinción de la personalidad jurídica de la sociedad o sociedades absorbidas. La sociedad absorbente asume, a título universal, y en bloque, los patrimonios de las absorbidas.

En ambos casos los socios o accionistas de las sociedades que se extinguen por la fusión reciben acciones o participaciones como accionistas o socios de la nueva sociedad o de la sociedad absorbente, en su caso.

⁶¹ LEY N° 26887.

Artículo 353°.- Fecha de entrada en vigencia

La fusión entra en vigencia en la fecha fijada en los acuerdos de fusión. En esa fecha cesan las operaciones y los derechos y obligaciones de las sociedades que se extinguen, los que son asumidos por la sociedad absorbente o incorporante.

Sin perjuicio de su inmediata entrada en vigencia, la fusión está supeditada a la inscripción de la escritura pública en el Registro, en la partida correspondiente a las sociedades participantes.

La inscripción de la fusión produce la extinción de las sociedades absorbidas o incorporadas, según sea el caso. Por su solo mérito se inscriben también en los respectivos registros, cuando corresponda, la transferencia de los bienes, derechos y obligaciones individuales que integran los patrimonios transferidos.

⁶² Foja 88.

obligaciones que se determinen como consecuencia de actos anteriores a la fusión, serán también de su titularidad⁶³.

32. En consecuencia, partiendo de lo señalado en considerandos anteriores, es posible concluir lo siguiente: (i) la responsabilidad administrativa surge como consecuencia de la comisión de determinada conducta infractora; (ii) Energigas asumió las obligaciones derivadas de las actividades realizadas por Energigas Granel antes de producirse la denominada fusión por absorción; y, (iii) se encuentra acreditado que las conductas infractoras materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron producidas por actividades realizadas por Energigas Granel⁶⁴.
33. Hechas estas delimitaciones, esta Sala procederá a continuación a analizar si las conductas infractoras materia del presente procedimiento tuvieron lugar antes de la fusión por absorción. Ello reviste la mayor importancia a efectos de dilucidar si, en efecto, la DFSAI obró correctamente al atribuir responsabilidad administrativa a Energigas (empresa absorbente de Energigas Granel).
34. Sobre el particular, cabe señalar que los incumplimientos descritos en el cuadro N° 1 de la presente resolución fueron detectados en la supervisión regular del año 2012 realizada a Energigas Granel, siendo que a través de Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI del 2 de mayo de 2012, se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador. De manera adicional, debe precisarse que, habiéndose producido la fusión por absorción antes reseñada recién en el año 2013, resulta claro que la empresa absorbente asumió las obligaciones derivadas de las actividades realizadas por la absorbida, con anterioridad.
35. De esta manera, esta Sala es de la opinión que, al ser la responsabilidad administrativa una consecuencia de la comisión de determinada conducta infractora, el corolario que fluye es que dicha responsabilidad constituye una obligación y/o carga que debe asumir el absorbente. En consecuencia, si bien es cierto que, a raíz de la fusión se extinguió la personalidad jurídica de Energigas Granel, no resulta menos cierto que las obligaciones derivadas de las acciones u omisiones realizadas antes de la mencionada fusión son asumidas por Energigas en su calidad de absorbente, siendo que no existe norma alguna que limite dicha regla a obligaciones de carácter patrimonial.

⁶³ Cabe señalar que el administrado, en su recurso de apelación, reconoce esta posibilidad, al señalar lo siguiente (foja 134):

"Que, la Administración debe distinguir entre la Persona Jurídica responsable de la actuación infractora y el patrimonio resultante de dicha fusión. Patrimonio que puede y debe responder por las eventuales consecuencias del actuar de la persona jurídica extinguida (...)".

⁶⁴ Debe precisarse que el administrado no ha apelado el incumplimiento en sí mismo siendo que, inclusive, en el escrito de descargos de Energigas Granel, se reconocieron las omisiones descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución (fojas 126 a 145).

36. En suma; partiendo de los argumentos esgrimidos en el presente acápite, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su apelación, al no haberse verificado la concurrencia de vulneración alguna al principio de causalidad recogido en el numeral 8 del artículo 230° de la Ley N° 27444, puesto que se ha verificado que, si bien las infracciones materia del presente procedimiento administrativo sancionador fueron cometidas por Energigas Granel, las consecuencias jurídicas de las mismas son de responsabilidad de Energigas, en virtud de la fusión por absorción, ya que las obligaciones y cargas que se deriven de las actividades realizadas por el absorbido antes de la fusión deben ser asumida por el absorbente.

Si en el presente caso se ha configurado alguno de los supuestos de ruptura del nexo causal previstos en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA

37. La recurrente alega que existe un supuesto de ruptura del nexo causal, toda vez que el sujeto infractor es una persona jurídica extinta, siendo que la resolución de sanción debió haber indicado que el infractor es "Energigas Granel S.A.C. en extinción" y no imputar dicha responsabilidad a Energigas.
38. Sobre el particular, esta Sala debe reiterar que, en el presente caso, Energigas asumió la totalidad de los derechos y obligaciones de Energigas Granel, razón por la cual, al extinguirse la personalidad jurídica de esta última, aquellos derechos u obligaciones que se determinen como consecuencia de actos anteriores a la fusión, serán también de su titularidad. Por tanto, no cabría que la resolución de sanción haga alusión, como responsable de las infracciones incurridas a "Energigas Granel S.A.C.", tal como lo señala la administrada.
39. De manera adicional, ninguno de los argumentos esgrimidos por Energigas acreditarían que, en el presente caso, habría concurrido supuesto alguno de ruptura del nexo causal previsto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero), razón por la cual queda claro que los argumentos esgrimidos por dicha empresa no tendrían asidero legal alguno.

Si la DFSAI aplicó correctamente la figura de sucesión procesal recogida en el artículo 108° del Código Procesal Civil

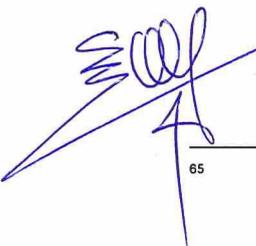
40. Energigas señaló que la figura de la sucesión procesal, recogida en el artículo 108° del Código Procesal Civil, debería entenderse e interpretarse sistemáticamente con las demás normas del ordenamiento jurídico vigente, siendo que, con la aplicación de esta figura, el legislador busca subsanar los supuestos de indefensión procesal de una de las partes, al no ser posible su comparecencia en el proceso. Asimismo, afirmó que su apersonamiento en el procedimiento "no la hace responsable de la actuación, negligente o dolosa que pudiera haber

realizado la empresa absorbida. Su comparecencia tiene como finalidad no atentar contra el debido proceso”.

41. En primer lugar, corresponde precisar que, de acuerdo con lo desarrollado en considerandos precedentes, la determinación de la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas es una consecuencia de la verificación de los hechos imputados a Energigas Granel. Por tal razón, no es correcto afirmar que la “comparecencia” al procedimiento sea la circunstancia que defina la responsabilidad de Energigas.
42. Asimismo, y respecto a la figura de sucesión procesal, debe señalarse que el artículo 108° del Código Procesal Civil establece que, al variarse el titular activo o pasivo del derecho objeto del proceso surgirá un cambio en la relación procesal. Uno de estos casos responde a la extinción o fusión de una persona jurídica, siendo que la consecuencia de ello, según lo establecido en el numeral 2 del citado artículo 108° es que “sus sucesores en el derecho discutido comparecen y continúan el proceso”⁶⁵.
43. De lo expuesto, se tiene que la norma procesal invocada por la administrada prevé de manera expresa las consecuencias derivadas de la extinción o fusión de una persona jurídica, razón por la cual no procedería una “aplicación sistemática” de dicha norma con otros dispositivos de nuestro ordenamiento jurídico – los cuales incluso, no son precisados por la recurrente en parte alguna de su recurso –. En tal sentido, lo señalado por Energigas en este extremo tampoco puede ser amparado.

V.2. Si la imputación de cargos efectuada por la SDI, así como su posterior variación, fue efectuada de acuerdo a ley

44. Energigas alegó que el inicio del procedimiento administrativo sancionador, realizado mediante Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI, presentaría defectos imputables a la administración, toda vez que no habría determinado correctamente las infracciones cometidas por Energigas Granel.
45. Sobre el particular, debe mencionarse que el artículo 235°, concordado con el artículo 234° de la Ley N° 27444, señala que la administración debe notificar al administrado los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las


65

CÓDIGO PROCESAL CIVIL, aprobado por Decreto Legislativo N° 768, publicado en el diario oficial El Peruano el 4 de marzo de 1992.

Artículo 108°.- Por la sucesión procesal un sujeto ocupa el lugar de otro en un proceso, al reemplazarlo como titular activo o pasivo del derecho discutido. Se presenta la sucesión procesal cuando:

(...)

2. Al extinguirse o fusionarse una persona jurídica, sus sucesores en el derecho discutido comparecen y continúan el proceso;

(...)



infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que se podrían imponer.

46. De manera adicional, el artículo 11° de la Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 003-2011-OEFA/CD**) – norma vigente al inicio del presente procedimiento – señala que la imputación de cargos deberá contener los actos u omisiones que pudieran constituir infracciones administrativas, así como las normas que prevén dichos actos u omisiones y las posibles sanciones⁶⁶.
47. De acuerdo con lo señalado por Energigas, la Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI no imputó correctamente las infracciones materia del presente procedimiento. No obstante ello, de la revisión del documento antes señalado, esta Sala observa que la SDI cumplió con delimitar los hechos infractores, las normas que prevenían la infracción y las posibles sanciones⁶⁷, razón por la cual el

⁶⁶ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 003-2011-OEFA/CD que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2011.

Artículo 11°.- Reglas aplicables en el desarrollo del procedimiento

Las reglas aplicables en el desarrollo del procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(i) El instructor notificará por escrito al presunto infractor el inicio del procedimiento administrativo sancionador señalando:

- a. los actos u omisiones que pudieran constituir infracción;
- b. las normas que prevén dichos actos u omisiones como infracciones administrativas;
- c. las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer;
- d. el órgano competente para imponer la sanción, así como la norma que atribuye tal competencia;
- e. el plazo dentro del cual el administrado podrá presentar sus descargos por escrito, el mismo que no podrá ser inferior a cinco (5) días contados a partir del día siguiente de realizada la notificación. El plazo podrá ser ampliado a solicitud fundamentada del administrado por única vez.

⁶⁷ Al respecto, el texto de la Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI señala lo siguiente:

Foja 33:

"h) Por tanto, se concluye que ENERGIGAS no cumplió con remitir al OSINERGMIN la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010 y Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, dentro de los primeros quince días hábiles del año 2011.

i) En tal sentido, corresponde iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la empresa ENERGIGAS por la presunta infracción al artículo 37° de la LGRS y 115° del RLGSR, siendo pasible de sanción de acuerdo con lo establecido en el rubro 4 de la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias."

Foja 33 reverso:

"e) Por tanto, se concluye que ENERGIGAS no cumplió con remitir el reporte de monitoreo del primer trimestre dentro del plazo establecido en el RPAAH, el cual era el último día hábil del mes siguiente de realizado cada monitoreo.

f) En tal sentido, corresponde iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la empresa ENERGIGAS por la presunta infracción al artículo 59° del RPAAH, siendo pasible de sanción de acuerdo con lo establecido en el numeral 1.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias."

Foja 34:

presente argumento de la administrada no contaría con asidero legal y fáctico alguno.

48. Por otro lado, Energigas alegó que en caso la Administración aplique la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se deberá declarar de oficio la nulidad del acto administrativo de inicio del procedimiento, notificado mediante Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI/SDI, por no haberse imputado correctamente las infracciones y las sanciones correspondientes.
49. Sobre este punto, debe precisarse que el 12 de julio del 2014 fue publicada 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", la cual estableció en su artículo 19° que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y, en caso la autoridad administrativa declarase la existencia de infracción, esta ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
50. En ese contexto, con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

-
- e) *Por tanto, se concluye que ENERGIGAS no cumplió con remitir el reporte de monitoreo del segundo trimestre dentro del plazo establecido en el RPAAH, el cual era el último día hábil del mes siguiente de realizado cada monitoreo.*
 - f) *En tal sentido, corresponde iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la empresa ENERGIGAS por la presunta infracción al artículo 59° del RPAAH, siendo pasible de sanción de acuerdo con lo establecido en el numeral 1.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias".*

Foja 34 reverso:

- e) *Por tanto, se concluye que ENERGIGAS no cumplió con remitir el reporte de monitoreo del tercer trimestre dentro del plazo establecido en el RPAAH, el cual era el último día hábil del mes siguiente de realizado cada monitoreo.*
- f) *En tal sentido, corresponde iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la empresa ENERGIGAS por la presunta infracción al artículo 59° del RPAAH, siendo pasible de sanción de acuerdo con lo establecido en el numeral 1.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias".*

Foja 35:

- e) *Por tanto, se concluye que ENERGIGAS no cumplió con remitir el Informe Ambiental Anual del año 2010, dentro del plazo establecido en el RPAAH, el cual era antes del 31 de marzo de 2011.*
- f) *En tal sentido, corresponde iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la empresa ENERGIGAS por la presunta infracción al artículo 93° del RPAAH, siendo pasible de sanción de acuerdo con lo establecido en el numeral 1.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias".*

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

(...)

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

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

(...)"

51. Partiendo de ello, y en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230, mediante Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Energigas sin imponer sanción alguna, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD. Asimismo, la primera instancia administrativa tampoco impuso medidas correctivas toda vez que, conforme a lo indicado en dicho pronunciamiento⁶⁸, el administrado subsanó la conducta infractora, conforme al segundo párrafo del numeral 2.2 del artículo 2° de la referida resolución.
52. De acuerdo con lo expuesto, esta Sala concluye que la declaración de responsabilidad administrativa de Energigas responde a lo dispuesto en la Ley N° 30230, siendo que no se ha producido variación alguna de las conductas o las posibles sanciones descritas en la Carta N° 171-2012-OEFA/DFSAI.
53. Asimismo, Energigas sostiene que si bien la Autoridad Instructora tiene la facultad de variar la imputación de cargos otorgando un plazo para que el administrado presente sus descargos – ello en virtud de lo dispuesto en el artículo 14° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD – esta facultad no podría haber sido aplicada, al no existir la empresa Energigas Granel (lo cual implica la imposibilidad de otorgarle un nuevo plazo para que esta formule sus descargos).

⁶⁸

De acuerdo con dicha resolución, Energigas presentó tardíamente los documentos descritos en el cuadro N° 1 de la presente resolución (ver considerandos N°s 79 y 81 de la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI).

54. Respecto de este punto, tal como ha sido detallado en los considerandos 24 a 36 de la presente resolución, la fusión por absorción celebrada por Energigas Granel y Energigas extinguió la personalidad jurídica de la primera; no obstante, también transfirió todos los derechos y obligaciones futuras derivadas del actuar de la absorbida antes de la fusión, al absorbente.
55. Asimismo, tal como fuera referido en los considerandos 40 a 43 de la presente resolución, como consecuencia de esta variación sustantiva en la titularidad de la obligación, surge la obligación de modificar la relación procesal a través de la sucesión procesal correspondiente. Por esta razón, a través del escrito de fecha 10 de febrero de 2015, Energigas se apersonó al procedimiento informando de la existencia de la fusión y, ejerciendo su derecho de defensa, realizó los descargos que, en su lugar, habría realizado Energigas Granel⁶⁹.
56. En este sentido, existiendo un sucesor claramente identificado y habiendo Energigas realizado los descargos vinculados a la variación de la imputación realizada por la Administración a través de la Resolución Subdirectoral N° 007-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁷⁰, corresponde desestimar lo alegado por el administrado, en el presente extremo de su apelación.

V.3. Si correspondía calificar a las conductas infractoras descritas en el cuadro N° 1 de la presente resolución como hallazgos de menor trascendencia, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD

57. Sobre este punto, Energigas solicitó la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, por ser la norma más beneficiosa para el administrado. Destacó que dicha norma *"determina el proceso que debe seguir toda calificación de una conducta para ser denominada infracción y que finalmente produzca el inicio del Procedimiento Administrativo Sancionador"*.
58. Al respecto, corresponde precisar en primer lugar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD fue derogada el 25 de marzo de 2015 por el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que aprobó el Nuevo Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD**).⁷¹



⁶⁹ Fojas 47 a 62.

⁷⁰ Fojas 41 a 46.

⁷¹ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD**
Artículo 2°.- Derogar el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo No 007-2013-OEFA/CD.



59. Sin perjuicio de lo anterior, es oportuno señalar que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD tenía como objeto regular el ejercicio de la función de supervisión directa⁷² a cargo del OEFA, entendida como la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental, por parte de los administrados⁷³. Es decir, contrariamente a lo señalado por la recurrente, la norma bajo análisis no hace referencia alguna a la facultad sancionadora del OEFA (en ejercicio de la cual se determina que una conducta u omisión constituye una infracción), sino que establece las reglas que deben seguir todos aquellos que “*ejercen o coadyuvan*” al ejercicio de la función de supervisión directa de la entidad⁷⁴.

⁷² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD que aprobó el Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 28 de febrero de 2013.

Artículo 1°.- Del objeto

El objeto del presente Reglamento es regular el ejercicio de la función de supervisión directa prevista en el Literal b) del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación Fiscalización Ambiental.

Esta precisión normativa ha sido recogida en el artículo 1° de la Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que aprobó el Nuevo Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

⁷³ **LEY N° 29325.**

Artículo 11°.- Funciones generales

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

(...)

b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD.

Artículo 5°.- De las definiciones

Para efectos del presente Reglamento, resulta pertinente establecer las siguientes definiciones:

(...)

o) Supervisión directa: Acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales y verificar el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de incentivos por parte de los administrados. Comprende la disposición de medidas preventivas, mandatos de carácter particular y recomendaciones. Asimismo, la supervisión directa tiene entre sus finalidades el coadyuvar a la prevención en la gestión ambiental.

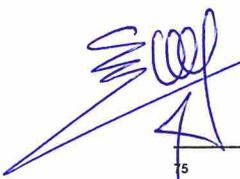
⁷⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2013-OEFA/CD.**

Artículo 2°.- Del ámbito de aplicación

2.1 El presente Reglamento es aplicable a todos aquellos que ejercen o coadyuvan al ejercicio de la función de supervisión directa a cargo del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

Asimismo, es aplicable a los administrados sujetos a la competencia de supervisión directa del OEFA aun cuando no cuenten con permisos o autorizaciones, ni títulos habilitantes para el ejercicio de sus actividades, de ser el caso.

60. De manera adicional, debe señalarse que, en el presente caso, la supervisión regular correspondiente fue llevada a cabo el 13 de abril de 2012; es decir, antes de la emisión de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD⁷⁵, razón por la cual no resultaba aplicable para regular la actividad de supervisión directa del OEFA.
61. De acuerdo con lo expuesto, corresponde desestimar lo señalado por Energigas, puesto que la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD no resultaba aplicable para efectos de la determinación de la existencia de infracción administrativa, sino más bien tenía relevancia durante la fase de supervisión, siendo que la mencionada norma, además, no se encontraba vigente al momento de efectuarse la supervisión materia del presente procedimiento.
62. Por otro lado, Energigas señaló que la norma precitada debería aplicarse en concordancia con la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, ya que las conductas imputadas – las cuales han sido debidamente subsanadas – son calificadas por dicho dispositivo como hallazgos de menor trascendencia. Precisó, en ese contexto, que la DFSAI no habría motivado adecuadamente las razones por las cuales esta norma no es aplicable en el presente caso, siendo que *“del numeral 45 de la Resolución Directoral se aprecia que la Administración no descarta que nos encontremos ante un supuesto de menor trascendencia, sólo que en su argumentación ello no es relevante”*.
63. Sobre el particular, corresponde señalar que la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD – la cual constituye el desarrollo reglamentario del literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325, que regula la función supervisora directa del OEFA – tiene por finalidad regular los supuestos de hecho que correspondan ser calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente⁷⁶. En ese sentido, la referida norma busca promover la subsanación voluntaria de aquellos



⁷⁵ Cabe resaltar que esta norma entró en vigencia el 28 de febrero de 2013. En ese contexto, para efectos de las acciones de supervisión, la norma vigente en ese momento era la Resolución de Consejo Directivo N° 205-2009-OS-CD que aprobó el Reglamento de Supervisión de Actividades Energéticas y Mineras del Osinergmin, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de noviembre de 2009.

⁷⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, Aprueban Reglamento para la subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia**, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2013.

Artículo 1°.- Objeto

- 
- 1.1 La finalidad del presente Reglamento es regular y determinar los supuestos en los que un administrado bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA incurre en un presunto incumplimiento de obligaciones ambientales susceptible de ser calificado como hallazgo de menor trascendencia, que podría estar sujeto a subsanación voluntaria, en concordancia con lo dispuesto en el Literal b) del Numeral 11.1 del Artículo 11 de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificado por la Ley N° 30011.
- 1.2 Las disposiciones comprendidas en la presente norma se aplican sin perjuicio de que en el marco de un procedimiento administrativo sancionador la Autoridad Decisora determine que la infracción cometida por un administrado sea calificada como leve.

incumplimientos leves que no han generado riesgo o daño al ambiente o a la salud de las personas (hallazgos de menor trascendencia) en el marco de las actividades llevadas a cabo por la Autoridad de Supervisión.

64. En ese contexto, la Disposición Complementaria Transitoria Única de la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD establece que las disposiciones de este mismo Reglamento no resultan aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que, a la fecha de su entrada en vigencia, estén siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador, siendo que en estos casos la DFSAI podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado⁷⁷.
65. Partiendo de ello, esta Sala observa que en el presente caso, el procedimiento administrativo sancionador se encontraba en trámite ante la DFSAI al momento en que entró en vigencia la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD (29 de noviembre de 2013), razón por la cual, en virtud de lo establecido en la disposición complementaria transitoria única antes señalada, la DFSAI podía calificar los hallazgos detectados como una infracción leve y sancionarlos con una amonestación⁷⁸.
66. Sin perjuicio de lo antes señalado, debe mencionarse que en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 30230 y en el artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, no correspondía sancionar al administrado con una amonestación, sino declarar su responsabilidad administrativa y/o imponer una medida correctiva, de ser el caso.
67. En este sentido, contrariamente a lo señalado por Energigas, en los considerandos 41, 42 y 43 de la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI⁷⁹, se aprecia que la DFSAI desarrolló los criterios señalados en los

77

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD.

Disposición Complementaria Transitoria Única.- Las disposiciones del presente Reglamento no resultan aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. No obstante, la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado.

78

Línea de Tiempo que registra las fechas de la supervisión, el inicio del procedimiento administrativo sancionador, la entrada en vigencia de la Resolución N° 046-2013-OEFA/CD y de la emisión de la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI.



Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI (foja 119 reverso):

*"41. La Única Disposición Complementaria Transitoria del RSVIMT señala que sus disposiciones no serán aplicables para los hallazgos de menor trascendencia que a la fecha de su entrada en vigencia se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador. **No obstante, la Autoridad Decisora***

considerandos 63 a 66 de la presente resolución, siendo que en los numerales 44 y 45 de la mencionada Resolución Directoral⁸⁰ la Autoridad Decisora señaló que, en virtud de la Ley N° 30230, no correspondía sancionar al administrado con una amonestación, sino declarar su responsabilidad administrativa y/o imponer una medida correctiva, de ser el caso.

68. De acuerdo con lo expuesto, se aprecia que la DFSAI motivó debidamente la inaplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD en el presente caso, razón por la cual corresponde desestimar los argumentos de Energigas al respecto.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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 N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI del 27 de febrero de 2015, que determinó la responsabilidad administrativa de Energigas S.A.C. (empresa absorbente de Energigas Granel S.A.C.); por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

podrá calificar dicho hallazgo como infracción leve y sancionarlo con una amonestación, siempre que el administrado acredite haberlo subsanado.

42. Al respecto, el RSVIMT establece expresamente que sus disposiciones no serán aplicables para aquellos hallazgos de menor trascendencia que se encuentren siendo investigados en un procedimiento administrativo sancionador, disponiendo que en dicho caso la Autoridad Decisora podrá calificar dicho hallazgo como una infracción leve y sancionarlo con una amonestación.

43. En tal sentido, si bien la presentación extemporánea de la Declaración Anual de Manejo de Residuos Sólidos del año 2010, del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011 y de los monitoreos ambientales podrían calificar como hallazgos de menor trascendencia, el RSVIMT únicamente contempla que en el curso del procedimiento la Autoridad Decisora tiene la facultad de calificar dichos hallazgos como infracciones leves y sancionarlos con una amonestación, reservándose la potestad de no iniciar un procedimiento administrativo sancionador únicamente a la Autoridad Instructora".

⁸⁰ Resolución Directoral N° 179-2015-OEFA/DFSAI (foja 119 reverso):

"44. Asimismo, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2.2 del Artículo 2° de las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, de verificarse la existencia de una infracción administrativa, primero se dictará la medida correctiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento).

45. En tal sentido, no corresponde evaluar la aplicación del RSVIMT toda vez que al margen que los incumplimientos materia del presente procedimiento pudieran calificar como hallazgos de menor trascendencia, en la presente resolución se analizará la existencia de responsabilidad administrativa y el dictado de una medida correctiva, siendo que la aplicación de una sanción se realizará ante el incumplimiento de la posible medida correctiva ordenada".



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Energigas S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

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

.....
EMILIO MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental