



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 060-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 378-2015-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CONSORCIO TERMINALES
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1249-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI del 22 de agosto de 2016, en el extremo que halló responsable a Consorcio Terminales por el incumplimiento del artículo 9°, literal c) del artículo 43° y del artículo 44° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y en el extremo que dispuso la inscripción del referido pronunciamiento en el Registro de Actos Administrativos del OEFA

ew
De otro lado, en atención a la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD y al numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, se declara reincidente a Consorcio Terminales por el incumplimiento a lo dispuesto en el literal c) del artículo 43° y de los artículos 9° y 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

ew
Finalmente, se dispone la incorporación y publicación de dicha calificación en el Registro de Infractores Ambientales del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental".

Lima, 27 de diciembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Consorcio Terminales¹ es una empresa que opera la Planta de Abastecimiento de Combustibles – Terminal Juliaca (en adelante, **Terminal Juliaca**), ubicada en el distrito de Juliaca, provincia de San Román, departamento de Puno.

ew
¹ Registro Único de Contribuyente N° 20382631294.

2. El 18 de setiembre de 2012, 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 de Abastecimiento de Combustibles del Terminal Juliaca (en adelante, **Supervisión Regular 2012**), a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de Consorcio Terminales. Como resultado de dicha diligencia, la DS detectó diversos hallazgos de presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Acta de Supervisión N° 003968², los cuales fueron evaluados por la DS en el Informe de Supervisión N° 578-2013-OEFA/DS-HID³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 465-2015-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).
3. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectoral N° 552-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de mayo de 2016⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Consorcio Terminales.
4. Luego de evaluar los descargos presentados por Consorcio Terminales⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI del 22 de agosto de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, por la comisión de las siguientes conductas infractoras detalladas en el Cuadro N° 1 a continuación:

² Dicho informe obra en un medio magnético (CD) a foja 11. Debe mencionarse que el referido informe contiene los resultados de la Supervisión Regular 2012 respecto de Consorcio Terminales.

³ Cabe señalar que dichos informes se encuentran contenidos en el CD que obra a foja 11 del Expediente.

⁴ Fojas 1 a 10.

⁵ Fojas 12 a 23. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada al administrado el 02 de junio de 2016 (foja 24).

⁶ Los descargos fueron presentados el 30 de junio de 2016. Fojas 25 a 78.

⁷ Fojas 117 a 130. Debe precisarse que la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI fue notificada a Consorcio Terminales el 24 de agosto de 2016 (foja 149).

⁸ 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 periodo, 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 periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones.



Cuadro N° 1: Detalles de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales en la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conductas infractoras	Norma que establece la conducta incumplida	Norma que tipifica la sanción
1	Consorcio Terminales no realizó el monitoreo de ruidos durante el primer semestre del 2012, de acuerdo al compromiso establecido en el PMA de mezcla de Gasohol.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ .	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁰ .
2	Consorcio Terminales no impermeabilizó el área estanca correspondiente a los tanques de diésel N° 1, 6 y 9 de la	Literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹¹ .	Numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹² .

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.

⁹ **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 9°.-

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental	Arts. 108°, 150° y 270° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 9° y 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art 7° del D.S. N° 002-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT.	STA, SDA, CI

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM. Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:**

(...)

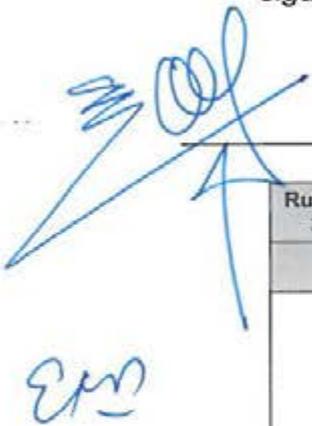
c. Cada tanque o grupo de tanques deberá estar rodeado por un dique que permita retener un volumen por lo menos igual al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad. Los muros de los diques de contención alrededor de cada tanque o grupo de tanques y el de las áreas estancas deberán estar debidamente impermeabilizados con un material de una permeabilidad igual o menor que un diez milonésimo (0,000 0001) metros por segundo. En el caso de tanques instalados con anterioridad a la vigencia de este Reglamento en que sea físicamente imposible rodear los tanques con la zona de contención, se debe construir un sistema de encauzamiento hacia pozas de recolección con capacidad no menor al 110% del volumen total del tanque de mayor capacidad (...).

¹² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

N°	Conductas infractoras	Norma que establece la conducta incumplida	Norma que tipifica la sanción
	Planta de Abastecimiento de Combustibles del Terminal Juliaca.		
3	Consorcio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, al haberse detectado trece (13) recipientes que contenían concentrado de espuma contra incendios (AER-O-FOAM XL-3 al 3%) en un área que no contaba con sistema de doble contención.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹³ .	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ¹⁴ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

5. La Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:



Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
3	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.1. Incumplimiento de las normas sobre área estanca y sistemas de drenajes.	Art. 37° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Art. 39° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 72°, 111° literal b) y 233° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 43° inciso c), 46° y 82° literal a) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Arts. 155°, 156° inciso b, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM.	Hasta 3,500 UIT.	CI, STA,

¹³ DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 44°. - En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención.

¹⁴ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.



Rubro	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.12.10 Incumplimiento de las normas de almacenamiento y manipulación de sustancias químicas	Artículo 44° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Hasta 400 UIT.	---



Conducta infractora N° 1: Consorcio Terminales no realizó el monitoreo de ruidos durante el primer semestre del 2012, de acuerdo al compromiso establecido en el PMA de mezcla de Gasohol

- (I) La DFSAI indicó que Consorcio Terminales se comprometió, en su Plan de Manejo Ambiental (en adelante, **PMA**), a realizar el monitoreo de ruidos de manera semestral. En ese sentido, la primera instancia indicó que el administrado debió realizar dicho monitoreo dentro de los seis primeros meses del año, es decir, entre los meses de enero, febrero, marzo, abril, mayo o junio del 2012. En esa línea sostuvo, contrariamente a lo señalado por el administrado, que un muestreo realizado en el mes de setiembre del 2012, no acredita el cumplimiento del compromiso ambiental durante el primer semestre del 2012.
- (II) Asimismo, sustentó que de la revisión del Informe Ambiental Anual del Terminal Juliaca del año 2012, se observó que el administrado efectuó el monitoreo de calidad de aire y de venteo de gases en el primer y segundo semestre del 2012; sin embargo, no se observó que haya efectuado el monitoreo de ruido ambiental de acuerdo con el compromiso establecido en su PMA de mezcla de Gasohol durante el primer y segundo semestre del 2012.
- (III) Por otra parte, respecto del argumento del administrado referido a que una vez detectado el incumplimiento procedió a regularizar el proceso de monitoreo ambiental para que se ejecute de forma semestral y de conformidad con lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, la primera instancia señaló que las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora no cesa el carácter sancionable ni la eximen de responsabilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 5° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**).

Conducta infractora N° 2: Consorcio Terminales no impermeabilizó el área estanca correspondiente a los tanques diésel N° 1, 6 y 9 de la Planta de Abastecimiento de Combustibles del Terminal Juliaca

- (IV) La DFSAI señaló que le son exigibles al administrado las obligaciones ambientales contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referida a la impermeabilización del área estanca y los diques de contención alrededor del tanque o grupo de tanques de almacenamiento de hidrocarburos.
- (V) Asimismo, refirió que si bien las instalaciones del Terminal Juliaca son de propiedad de Petróleos del Perú, el administrado debió realizar las coordinaciones necesarias con dicha empresa a fin de cumplir con la obligación establecida en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM de manera oportuna. La primera instancia señaló que la falta de diligencia por parte

del administrado resulta evidente al haber transcurrido seis (6) años entre la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y la visita de supervisión (18 de setiembre de 2012) durante las cuales no se impermeabilizó el área estanca de los tanques de diésel N° 1, 6 y 9 del Terminal de Juliaca¹⁵.

- (VI) Finalmente, con relación al argumento del administrado referido a que habría culminado el proyecto de impermeabilización en el año 2013, la primera instancia reiteró que las acciones ejecutadas por el administrado con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora no cesa el carácter sancionable ni la eximen de responsabilidad administrativa.

Conducta infractora N° 3: Consorcio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, al haberse detectado trece (13) recipientes que contenían concentrado de espuma contra incendios (AER-O-FOAM XL-3 al 3%) en un área que no contaría con sistema de doble contención

- (VII) La DFSAI señaló que el administrado no alegó argumento alguno a fin de desvirtuar el hecho imputado, sino más bien solo se ha limitado a señalar las acciones que habría implementado en el área detectada durante la visita de supervisión.

Medidas Correctivas:

- (VIII) La DFSAI, luego de evaluar las conductas infractoras concluyó que habría quedado acreditado la subsanación de las mismas por lo que, en aplicación 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, no correspondía ordenar medidas correctivas.

¹⁵ Sobre el particular, la DFSAI agregó:

"53. Asimismo, se debe considerar que Consorcio Terminales, en tanto titular de actividades de hidrocarburos, conoce que en caso de ocurrencia de fuga y/o derrame de los hidrocarburos que se encuentran contenidos en los tanques del Terminal Juliaca, los hidrocarburos podrían tener contacto con el suelo y por infiltración (a través de los horizontes del suelo) llegar hasta los mantos freáticos (agua subterránea), ocasionando la alteración de la calidad del suelo, y del agua subterránea, al no contar con las áreas estancas debidamente impermeabilizadas".
(Foja 124 reverso).

6. El 13 de setiembre de 2016, Consorcio Terminales interpuso recurso de apelación¹⁶ contra lo resuelto en los artículos 1° y 4° de la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI¹⁷, argumentando lo siguiente:

a) Consorcio Terminales señaló que la DFSAI, mediante la resolución apelada:

"...determina responsabilidad administrativa de CT en atención a que pese a las acciones ejecutadas por el administrado, estas se realizaron con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora, pero también indica que CT ha acreditado la subsanación de dichas conductas infractoras y la no existencia de impactos negativos a los componentes ambientales, por lo que no corresponde ordenar una medida correctiva, disponiendo la inscripción de la Resolución en el registro de actos administrativos."¹⁸

b) Según el administrado, la inscripción de la resolución apelada en el registro de actos administrativos, afectaba sus intereses, toda vez que "(...) conllevaría a determinarse la reincidencia en caso se determine la misma infracción en cualquiera de los terminales que opera (5 terminales) o de los que operó (4 terminales)..."¹⁹

¹⁶ Fojas 151 a 170.

¹⁷ Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI:

Artículo 1°.- Declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por la comisión de las siguientes infracciones y por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución:

N°	Conductas infractoras	Norma que establece la conducta incumplida	Norma que tipifica la sanción
1	Consorcio Terminales no realizó el monitoreo de ruidos durante el primer semestre del 2012, de acuerdo al compromiso establecido en el PMA de mezcla de Gasohol.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.4 de la Resolución de Consejo Directivo N°028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
2	Consorcio Terminales no impermeabilizó el área estanca correspondiente a los tanques de diésel N° 1, 6 y 9 de la Planta de Abastecimiento de Combustibles del Terminal Juliaca.	Literal c) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.1 de la Resolución de Consejo Directivo N°028-2003-OS/CD y sus modificatorias.
3	Consorcio Terminales no realizó un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, al haberse detectado trece (13) recipientes que contenían concentrado de espuma contra incendios (AER-O-FOAM XL-3 al 3%) en un área que no contaba con sistema de doble contención.	Artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.10 de la Resolución de Consejo Directivo N°028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Artículo 4°.- Disponer la inscripción de la presente resolución en el Registro de Actos Administrativos, sin perjuicio de que si esta adquiere firmeza, el extremo que declara la responsabilidad administrativa será tomado en cuenta para determinar la reincidencia y su posible inscripción en el registro correspondiente, de acuerdo a la Única Disposición Complementaria Transitoria del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD.

¹⁸ Foja 154.

¹⁹ Foja 154.

- c) A efectos de sustentar dicha afirmación, Consorcio Terminales manifestó que el fundamento recaía en el:

" (...) espíritu de la norma referido a la fiscalización ambiental, entendida como el poder y deber del Estado para velar por el cumplimiento de la normativa ambiental, con la finalidad de proteger el ambiente, los recursos humanos y la salud humana"²⁰.

- d) Bajo dicho escenario, el administrado señaló que no resultaba congruente que, por un lado, la DFSAI reconozca que adaptó sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro, que:

"...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente, toda vez que el beneficio de la aplicación de medida correctiva establecido en la Ley N° 30230 no podría aplicarse en caso de la reincidencia entendida como la comisión de la misma infracción por parte del administrado"²¹.

- e) Finalmente, refirió que atendiendo a que subsanó la conducta infractora, lo correcto hubiera sido que se concluya el procedimiento administrativo sancionador, así como todo lo dispuesto en la resolución apelada, incluyendo la declaración de responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales y la inscripción de la resolución apelada en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.

II. COMPETENCIA

7. 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**)²², se crea el OEFA.
8. 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

²⁰ Foja 154.

²¹ Foja 155.

²² **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.



N° 30011²³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

9. 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 OEFA²⁴.
10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁷ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

²³ **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.

²⁴ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁵ **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.

²⁶ **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.

²⁷ **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.

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

11. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁹, 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

12. 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)³⁰.
13. 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**)³¹, prescribe que el ambiente comprende

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.

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.

- ²⁸ **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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

- ³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

- ³¹ **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.

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.

14. 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 recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
15. 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 ambiente³².
16. 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 fundamental³³, 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 preserve³⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.
17. 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

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.

³⁴ 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".

³⁵ 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.

18. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.
19. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

20. La cuestión controvertida en el presente procedimiento administrativo sancionador consiste en determinar si es posible eximir de responsabilidad a Consorcio Terminales.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

21. En su recurso de apelación, Consorcio Terminales manifestó que la DFSAI, mediante la resolución apelada:

"...determina responsabilidad administrativa de CT en atención a que pese a las acciones ejecutadas por el administrado, estas se realizaron con posterioridad a la fecha de detección de la conducta infractora, pero también indica que CT ha acreditado la subsanación de dichas conductas infractoras y la no existencia de impactos negativos a los componentes ambientales, por lo que no corresponde ordenar una medida correctiva, disponiendo la inscripción de la Resolución en el registro de actos administrativos."³⁷

22. Ello –según advirtió– afectaba sus intereses, toda vez que:

"(...) conllevaría a determinarse la reincidencia en caso se determine la misma infracción en cualquiera de los terminales que opera (5 terminales) o de los que operó (4 terminales)..."³⁸

23. Bajo dicho escenario, el administrado señaló que no resultaba congruente que, por un lado, la DFSAI reconozca que adaptó sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro, que:

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁷ Foja 154.

³⁸ Foja 154.

“...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente, toda vez que el beneficio de la aplicación de medida correctiva establecido en la Ley N° 30230 no podría aplicarse en caso de la reincidencia entendida como la comisión de la misma infracción por parte del administrado”³⁹.

24. Finalmente, refirió que atendiendo a que subsanó la conducta infractora, lo correcto hubiera sido que se concluya el procedimiento administrativo sancionador, así como todo lo dispuesto en la resolución apelada, incluyendo la declaración de responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales y la inscripción de la resolución apelada en el Registro de Actos Administrativos correspondiente.
25. Al respecto, debe indicarse, que con fecha posterior a la emisión de la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI, es decir el 21 de diciembre de 2016, se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo N° 1272, el cual modificó diversos artículos de la Ley N° 27444, e incorporó otros como el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A.
26. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444⁴⁰, la subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
27. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si en el presente caso, se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.
28. Respecto a la primera conducta infractora; **“no haber realizado los monitoreos de ruido durante el primer semestre del año 2012”**; cabe precisar que en el

³⁹ Foja 155.

⁴⁰ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001, modificada por Decreto Legislativo N° 1272, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2016.

Artículo 236-A.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
- f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito. En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
- b) Otros que se establezcan por norma especial.*

(...)

escrito de descargos de fecha 30 de junio de 2016, el administrado adjuntó informes de monitoreos de ruido ambiental correspondientes al segundo semestre del 2012, así como del primer y segundo semestre de los años 2013, 2014, 2015⁴¹ y primer semestre del 2016; no obstante, atendiendo a que los mismos corresponden a periodos posteriores a la de la conducta infractora, no es posible considerar que el administrado subsanó dicha conducta.

29. En lo concerniente a la segunda conducta infractora; referida a que "el **administrado no impermeabilizó el área estanca correspondiente a los tanques de diésel N°s 1, 6 y 9 de la Planta de Abastecimiento de Combustibles del Terminal Juliaca**"; cabe señalar que, en sus descargos, el administrado presentó el documento denominado "Acta de Recepción de Obra" del proyecto "Contrato de Ingeniería y Construcción de Impermeabilización de zonas estancas en el Terminal Juliaca"⁴²; así como, material fotográfico de las zonas estancas del Terminal Juliaca supuestamente impermeabilizadas; sin embargo, de la revisión de las citadas fotografías se aprecia que estas no contienen información que acrediten la fecha y hora en la que se realizaron las acciones, a fin de verificar el momento en que el administrado subsanó la conducta infractora –es decir, si lo realizó antes o después del inicio del procedimiento administrativo sancionador, y establecer si, la conducta se enmarca dentro de la aplicación del literal f) del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

30. Finalmente, en lo referente a la tercera conducta infractora; consistente en "**no realizar un adecuado almacenamiento de sustancias químicas, al haberse detectado trece (13) recipientes que contenían concentrado de espuma contra incendios (AER-O-FOAM XL-3 al 3%) en un área que no contaba con un sistema de doble contención**", debe mencionarse que si bien el administrado presentó una fotografía con la que busca acreditar el hecho de la construcción de una loza con berma de contención⁴³, de la revisión de la misma no es posible advertir, de forma fehaciente, que dicha infraestructura posea un dique o muro que permita retener un volumen de por lo menos igual al 110% del volumen total del cilindro de mayor capacidad, conforme a lo establecido en la norma, motivo por el cual, en el presente caso, esta conducta infractora no habría sido subsanada para efectos de eximirlo de responsabilidad.

31. En consecuencia, de la información analizada en los considerandos precedentes, se advierte que el administrado no subsanó las conductas descritas en el Cuadro N°1 de la presente resolución, motivo por el cual no se encuentra en el marco de la aplicación del literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444.

Sobre la aplicación de la Ley N° 30230

32. Ahora bien, debe mencionarse que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, en cuyo artículo 19° se establece lo siguiente:

⁴¹ Fojas 52 a 60.

⁴² Foja 71. En dicha acta de recepción de obra, que no cuenta con ninguna constancia de aceptación o sello de recepción por parte del apelante, se señala que con fecha 27 de noviembre de 2013 se comunicó a la supervisión que el servicio de impermeabilización habría concluido en el Terminal Juliaca.

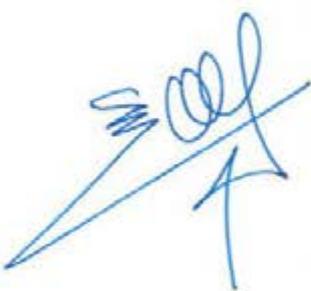
⁴³ Dicha fotografía fue remitida al OEFA mediante el escrito con registro N° 022671 del 22 de octubre de 2012.

"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. (Énfasis agregado)*

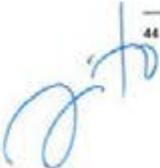
33. En esa línea y con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del citado artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁴⁴, la cual dispone en su artículo 2° lo siguiente:

"Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite"

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



⁴⁴ 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, publicada en el diario oficial el Peruano el 24 de julio de 2014.

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.

(...)" (Énfasis agregado)

- 
34. De lo expuesto se advierte que, durante la vigencia de la citada norma, el OEFA tramitaría procedimientos excepcionales en los cuales si se verifica la existencia de infracción administrativa, se declararía la responsabilidad de la empresa, y dictaría las medidas correctivas destinadas a revertir las conductas que constituyen infracción y, en caso se incumpla la medida en cuestión, la entidad se encontrará habilitada a imponer las sanciones correspondientes⁴⁵.
 35. En ese sentido, con la dación de la Ley N° 30230 se buscó que la sanción pecuniaria se encuentre suspendida hasta el término de los tres (3) años de vigencia de dicha ley⁴⁶, con lo cual, a partir de su vigencia, la Administración solo se encuentra facultada a declarar la responsabilidad administrativa y, de corresponder, dictar la medida correctiva respectiva. No obstante ello –y conforme a la lectura de la mencionada disposición– ante un eventual incumplimiento de la medida correctiva, el OEFA se encuentra facultado a reanudar el procedimiento administrativo sancionador y, en este caso, imponer la sanción correspondiente (multa o amonestación).
 36. Es por ello que lo expuesto por el administrado, en el sentido de que lo correcto hubiera sido –presuntamente bajo lo recogido en la Ley N° 30230– que se concluya el presente procedimiento administrativo sancionador y todo lo dispuesto en la resolución⁴⁷ al haber subsanado las conductas infractoras, carece de sustento legal, ya que la Ley mencionada, no acoge el supuesto de archivar un procedimiento administrativo sancionador al haber existido una subsanación de la conducta infractora.

⁴⁵ Sin embargo, conforme se desprende de la lectura del referido artículo 19° de la Ley N° 30230, en caso las conductas infractoras se encontrasen en los supuestos establecidos en los literales a), b) o c) de dicho artículo, la entidad podrá imponer el 100% de las multas aplicables (procedimientos ordinarios).

⁴⁶ La Ley N° 30230 entró en vigencia el 14 de julio del 2014 por tres años, siendo el término de la misma en julio del 2017.

⁴⁷ Es decir, que no se considere la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales ni la inscripción en el Registro de Actos Administrativos correspondiente



37. Ahora bien, considerando que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI (22 de agosto de 2016) ya se encontraba vigente la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la DFSAI –de comprobar la comisión de infracción administrativa por parte de Consorcio Terminales– solo debía determinar su responsabilidad administrativa⁴⁸ y, de ser el caso, imponer las medidas correctivas correspondientes.
38. Tomando en consideración lo antes expuesto, de la revisión de la referida Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI, se observa que la DFSAI, determinó la responsabilidad del administrado por incurrir en las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, sin imponer ninguna medida correctiva.

Sobre la inscripción del registro de actos administrativos

39. En su recurso de apelación, Consorcio Terminales manifestó que no resultaba congruente que, por un lado, se busque que adapte sus actividades a determinados estándares ambientales con la finalidad de asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente y, por otro:

"...se le sancione disponiendo la inscripción en un registro con lo cual para una futura infracción en cualquiera de los 9 terminales que tiene y tuvo a su cargo, tendría la condición de reincidente..."⁴⁹.

40. Al respecto, debe indicarse que la segunda disposición complementaria final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD⁵⁰, señala que:

"La Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental mantendrán un registro permanente en el cual se incluyan los actos administrativos que dispongan

⁴⁸ Sin perjuicio, también, de verificar que el administrado no se encuentra dentro de los literales a), b) o c) del artículo 19° de la Ley N° 30230.

⁴⁹ Foja 155.

⁵⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 017-2015-OEFA/CD, que modifica el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de marzo de 2015.

Artículo 1°.- Modificar los Artículos 6°, 8°, 10°, 12°, 13°, 17°, 19°, 20°, 21°, 22°, 23°, 24°, 27°, 30°, 32°, 37° y 39°, así como la Segunda Disposición Complementaria Final, del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, los cuales quedan redactados en los siguientes términos:

(...).

"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Segunda.- Registro de Actos Administrativos

2.1 La Autoridad Decisora y el Tribunal de Fiscalización Ambiental mantendrán un registro permanente en el cual se incluyan los actos administrativos que dispongan las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los que resuelven los recursos administrativos interpuestos.

(...)"

Cabe destacar que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 017-2015-OEFA/CD, se encuentra recogida, bajo los mismos términos, en la Segunda Disposición Complementaria Final de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA.

las sanciones, medidas cautelares y correctivas impuestas, así como los que resuelven los recursos administrativos interpuestos."

41. De la lectura de la norma antes citada, se aprecia que la finalidad del referido registro es mantener un inventario de los actos administrativos que emiten las autoridades en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, siendo que dicha inscripción constituye una obligación legal a cargo de las referidas autoridades.
42. En consecuencia, disponer la inscripción de la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI en el Registro de Actos Administrativos del OEFA, es una obligación que debe ser cumplida por la primera instancia administrativa o el Tribunal de Fiscalización Ambiental, de ser el caso.
43. En ese sentido, teniendo en cuenta que mediante la mencionada resolución la DFSAI declaró la responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por incurrir en las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, correspondía que la primera instancia disponga la inscripción del referido acto en el Registro de Actos Administrativos correspondiente, tal como finalmente lo hizo en el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI.
44. En virtud de los argumentos expuesto, esta sala considera pertinente, desestimar lo señalado por el administrado y por tanto confirmar la resolución apelada en el presente extremo.

VI. SOBRE LA CONDICIÓN DE REINCIDENTE DE CONSORCIO TERMINALES

45. En el presente caso, en cumplimiento de los principios de legalidad y del debido procedimiento recogido en la Ley N° 27444, esta sala especializada, en su condición de garante en el marco de la justicia ambiental administrativa⁵¹, a

⁵¹ Cabe precisar que lo señalado en el presente considerando tiene sustento, conforme con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD:
RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.

Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

(...)

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

Al respecto, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N° 04293-2012-PA/TC (Fundamentos jurídicos 12 y 13), ha señalado:

"12. Sobre el "principio de congruencia", si bien se ha explicado que forma parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la debida motivación de las decisiones judiciales y que garantiza que el juzgador resuelva cada caso concreto sin omitir, alterar o exceder las pretensiones formuladas por las partes (Véase, STC N° 08327-2005-PA/TC, fundamento 5), en sede administrativa, dicho principio procesal se encuentra flexibilizado, en la medida que en el iter del procedimiento administrativo debe armonizarse con la potestad de invalidación general de la Administración Pública.

13. En tal línea, entonces, la no existencia de identidad entre las cuestiones planteadas en el recurso de apelación y los extremos resueltos por la Resolución N° 170-2012-TC-S1 no necesariamente implica una afectación al



continuación emitirá pronunciamiento sobre la calidad o no de reincidente del administrado por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

46. Mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD fueron aprobados los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD**) cuyo objeto es establecer los criterios que permitan a la DFSAI y al Tribunal de Fiscalización Ambiental—en este último caso cuando corresponda— calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores, a efectos de determinar la graduación de las sanciones⁵².
47. Así, la referida resolución de presidencia de consejo directivo establece que *"la reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior"*. Además, señala que *"la reincidencia implica la comisión de una nueva infracción cuando el autor ya ha sido sancionado por una infracción anterior (...) "*⁵³ (énfasis agregado).

derecho de defensa del administrado, siempre que la autoridad administrativa cumpla con otorgar la debida oportunidad para realizar los respectivos descargos sobre los nuevos hechos a tratar."

Para Morón Urbina, la congruencia en la resolución que resuelve un recurso de apelación presenta sus propios matices al señalar que:

"(...) el funcionario público no agota su cometido y obligaciones con el análisis y pronunciamiento sobre lo expuesto por el recurso del administrado, sino que al funcionario corresponde, como proyección de su deber de oficialidad y satisfacción de los interés públicos, resolver sobre cuantos aspectos obren en el expediente, cualquiera sea su origen. Por ello, la congruencia en el procedimiento administrativo adquiere singularidad hasta configurar la necesidad que la resolución decida imperativamente cuantas cuestiones hayan sido planteadas en el expediente, aportadas o no por el recurso. En tal sentido, el contenido mismo del expediente y no los extremos planteados por el recurso es el límite natural al requisito de la congruencia de las resoluciones administrativas".

MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 641.

- ⁵² RESOLUCIÓN N° 020-2013-OEFA/PCD, que aprobó los Lineamientos que establecen criterios para calificar como reincidentes a los infractores ambientales bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 22 de febrero de 2013.

II. OBJETO

5. El objeto del presente documento es establecer los criterios que permitan a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos y al Tribunal de Fiscalización Ambiental calificar como reincidentes a los infractores ambientales en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OEFA, para la graduación de la sanción ambiental correspondiente, así como para la incorporación del respectivo infractor reincidente en el Registro de Infractores Ambientales - RINA.

- ⁵³ RESOLUCIÓN N° 020-2013-OEFA/PCD.

(...)

III. CARACTERÍSTICAS

6. La reincidencia implica la comisión de una nueva infracción cuando el autor ya ha sido sancionado por una infracción anterior

(...)

IV. DEFINICIÓN DE REINCIDENCIA

9. La reincidencia se configura cuando se comete una nueva infracción cuyo supuesto de hecho del tipo infractor es el mismo que el de la infracción anterior.

(...)

48. Asimismo, cabe indicar que de acuerdo con en el numeral V de los Lineamientos aprobados por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD, se estableció que la reincidencia está conformada por los siguientes elementos: i) la existencia de una resolución consentida o que agote la vía administrativa; y ii) la reincidencia de las infracciones cometidas dentro de los cuatro (4) años anteriores⁵⁴.
49. No obstante ello, el 21 de diciembre de 2016 fue publicado en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272, mediante el cual se modificó, entre otros, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, el cual establece lo siguiente:

"Artículo 230. Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deben ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

(...)

e) **La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.**" (Énfasis agregado)

50. Atendiendo a dicha modificación⁵⁵, se desprende que para la configuración de la reincidencia debe presentarse: i) la existencia de una resolución firme por la comisión de la misma infracción; y ii) que dicha resolución se encuentre dentro del plazo de un (1) año que declaró la comisión de la primera infracción firme.
51. Partiendo entonces de los referidos elementos establecidos en el considerando precedente, esta sala evaluará la condición de reincidente del administrado, con relación a las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

⁵⁴ RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 020-2013-OEFA/PCD.
V. ELEMENTOS

V.1 Resolución consentida o que agota la vía administrativa.-

10. Para que se configure la reincidencia en la comisión de infracciones administrativas resulta necesario que el antecedente infractor provenga de una resolución consentida o que agote la vía administrativa, es decir, firme en la vía administrativa (...)

V.2 Plazo.-

(...) Por tanto, para la configuración de la reincidencia se tendrá en cuenta las infracciones cometidas en los cuatro (4) años anteriores.

⁵⁵ Sobre este punto, debe precisarse que de conformidad con el artículo 109° de la Constitución Política del Perú la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación salvo disposición contraria que postergue su vigencia.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo 109° - La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.



52. En cuanto al primer elemento para la configuración de la reincidencia (la existencia de una resolución firme), debe indicarse que el antecedente infractor en el presente procedimiento administrativo sancionador corresponde a la responsabilidad administrativa atribuida a Consorcio Terminales por medio de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016, la cual fue confirmada mediante la Resolución N° 004-2016-OEFA/TFA-SME del 3 de octubre de 2016, razón por la cual el primer elemento que configura la reincidencia se ha cumplido en el presente caso.
53. Respecto del segundo elemento, corresponde mencionar que a través de la Resolución Directoral N° 733-2016-OEFA/DFSAI del 26 de mayo de 2016 (confirmada mediante la Resolución N° 004-2016-OEFA/TFA-SME del 3 de octubre de 2016) se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Consorcio Terminales por el incumplimiento del literal c) del artículo 43°, artículo 9° y artículo 44° del mismo cuerpo legal.
54. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1249-2016-OEFA/DFSAI del 22 de agosto de 2016, materia de la presente apelación, se declaró también la existencia de responsabilidad ambiental por el mismo incumplimiento legal, advirtiéndose que se cumple con el plazo legal de un (1) año previsto en la Ley N° 27444, motivo por cual se ha cumplido también el segundo elemento para que se configure la reincidencia.
55. Por lo expuesto, esta sala especializada concluye que en el presente caso, corresponde declarar reincidente a Consorcio Terminales, por el incumplimiento del literal c) del artículo 43° y artículos 9° y 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y, se dispone la incorporación de dicha calificación en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA, en aplicación de lo dispuesto en la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 020-2013-OEFA/PCD.

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y sus modificatorias; Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo 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° 1249-2016-OEFA/DFSAI del 22 de agosto de 2016, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Declarar reincidente a Consorcio Terminales por el incumplimiento de las obligaciones ambientales descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como disponer la publicación de la calificación de reincidente en el Registro de Infractores Ambientales del OEFA.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Consorcio Terminales y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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