



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° 052-2017-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 1743-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : GUYDO RÍOS RÍOS
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1711-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2016, por la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Guydo Ríos Ríos por las siguientes conductas infractoras:

- (i) *No contar con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos en el grifo rural San Cristóbal, conducta que generó el incumplimiento del artículo 53° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y configuró la infracción prevista en el numeral 1.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.*
- (ii) *No contar con un registro de generación de residuos sólidos en general, conducta que generó el incumplimiento del artículo 50° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y configuró la infracción prevista en el numeral 1.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.*

Asimismo, se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución, debido a que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, no motivó por qué no correspondía dictar una medida correctiva a la referida empresa, por la comisión de la conducta infractora que se detalla en el numeral (ii) descrita en el párrafo anterior".

Lima, 30 de marzo de 2017

I. ANTECEDENTES

1. El señor Guydo Ríos Ríos (en adelante, **Guydo Ríos**)¹ realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en el grifo rural San Cristóbal ubicado en el Jirón Bolognesi N° 691, distrito de Cuñumbuqui, provincia de Lamas y departamento de San Martín (en adelante, **grifo**).
2. El 22 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 (en adelante, **Supervisión Regular 2012**) a las instalaciones del grifo de titularidad del Guydo Ríos, a fin de verificar el cumplimiento de diversas obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de dicha empresa.
3. Como resultado de dicha diligencia, la DS identificó presuntas infracciones administrativas, conforme se desprende del Informe N° 704-2013-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe de Supervisión**) y en el Informe Técnico Acusatorio N° 1203-2015-OEFA/DS del 31 de diciembre de 2015² (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 1441-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de setiembre de 2016³, 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 Guydo Ríos.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Guydo Ríos⁴, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2016⁵, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte Guydo Ríos, por las conductas infractoras que se muestran a continuación en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Guydo Ríos en la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Guydo Ríos no contaba con el registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos en su establecimiento.	Artículo 53° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁶ (en	Numeral 1.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN,

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10009135362.

² Fojas 1 a 10.

³ Fojas 11 a 17, debidamente notificada el 16 de setiembre de 2016 (foja 19).

⁴ Fojas 23 a 119.

⁵ Fojas 137 a 142, debidamente notificada el 7 de noviembre de 2016 (foja 145).

⁶ 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.



N°	Conducta Infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM).	aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias ⁷ (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD).
2	Guydo Ríos no contaba con un registro de generación de residuos sólidos en general.	Artículo 50° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁸ .	Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ⁹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI.

Artículo 53.- El operador Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad. Asimismo, deberá informar al OSINERG del incidente cuando el volumen de la fuga, derrame o descarga no regulada sea mayor a un (1) barril en el caso de Hidrocarburos líquidos, y a mil (1000) pies cúbicos en el caso de Hidrocarburos gaseosos o la cantidad aprobada por la DGAAE a propuesta del Titular a través del PMA para otras sustancias químicas.

El manejo de suelos contaminados en cualquiera de las actividades, se realizará empleando métodos ambientalmente aprobados.

En el caso de ocurrencia de incidentes en el mar se aplicará lo dispuesto en el Convenio MARPOL y en lo dispuesto por DICAPE.

7

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, y sus modificatorias.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Base Legal	Sanción
1.3	Informes de Emergencias y Enfermedades Profesionales	Arts. 26°, 28° numeral 1 y 2; y 29° numeral 7, del Reglamento aprobado por D.S N° 051-93-EM. Arts. 45°, 56°, 108° y 116° del Reglamento aprobado por D.S N° 026-94-EM. Art. 36° g) del Reglamento aprobado por D.S N° 081-2007-EM. Art 79° del Anexo 1 del Reglamento aprobado por D.S N° 081-2007-EM. Art. 29° del Reglamento de Supervisión de Actividades Energéticas, aprobado por R.C.D N° 324-2007-OS/CD. Arts. 18°, 80° y 267° del Reglamento aprobado por D.S N° 032-2004-EM- Art. 4° numerales 4.1 y 4.5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 088-2006-OS/CD. Arts. 43 literal a) y 53° del Reglamento aprobado por D.S N° 015-2006-EM.	Hasta 35 UIT

8

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 50°.- En las Actividades de Hidrocarburos se llevará un registro sobre la generación de residuos en general; su clasificación; los caudales y/o cantidades generados; y la forma de tratamiento y/o disposición para cada clase de residuo. Un resumen con la estadística y la documentación sustentatoria de dicho registro se presentará en el informe anual a que se refiere el artículo 93.

9

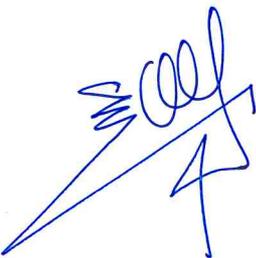
RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Base Legal	Sanción
1.4	Incumplimiento de reportes y otras obligaciones del 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

Elaboración: TFA.

6. La Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (Conducta infractora N° 1)

- 
- (i) La DFSAI consideró que el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, establece que el operador o titular de las actividades de hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad.
- (ii) Dicho ello, la primera instancia manifestó que durante la Supervisión Regular 2012 se constató que el grifo de titularidad de Guydo Ríos no contaba con registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos.
- (iii) A su vez, la DFSAI señaló que Guydo Ríos reconoció que no tenía implementado en el grifo el registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos debido a que desconocía el marco normativo.
- (iv) En virtud de ello, la primera instancia refirió que la responsabilidad administrativa en el presente procedimiento administrativo sancionador es objetiva, siendo que el administrado podría eximirse de responsabilidad si se logra acreditar la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinando de un tercero. En ese sentido, la DFSAI manifestó que lo alegado por el administrado no configura una circunstancia que lo exima de responsabilidad, debido a que el desconocimiento del marco normativo no es una circunstancia que rompa el nexo causal.
- 
- (v) Por lo tanto, la DFSAI determinó que correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Guydo Ríos, por incumplir el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (vi) Finalmente, la DFSAI consideró que no resultaba pertinente la imposición de una medida correctiva, al haber adjuntado el administrado copia de los registros de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos¹⁰, con lo cual la primera instancia señaló que Guydo Ríos cumple con la obligación ambiental de contar con el referido registro.

¹⁰ Correspondientes a los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2012, y los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

Sobre el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 50° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (Conducta infractora N° 2)

- (vii) La DFSAI señaló que el artículo 50° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece que en las actividades de hidrocarburos se llevará un registro sobre la generación de residuos en general, en el cual deberá incluirse información sobre la clasificación, las cantidades generadas y la forma de tratamiento y/o disposición para cada clase de residuo.
- (viii) Asimismo, la DFSAI señaló que durante la Supervisión Regular 2012 que se realizó al grifo se detectó que Guydo Ríos no contaba con un registro de generación de residuos sólidos en general.
- (ix) De igual modo, la primera instancia señaló que el administrado reconoció que no tenía implementado el registro de generación de residuos sólidos por desconocimiento del marco normativo.
- (x) En ese sentido, la DFSAI manifestó que el desconocimiento de la normativa no configura una circunstancia que lo exima de responsabilidad, debido a que no es una razón para la ruptura del nexo causal.
- (xi) Por lo tanto, la primera instancia determinó que correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado, por incumplir el artículo 50° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- (xii) Por último, la DFSAI señaló que el administrado no ha presentado el registro de generación de residuos sólidos no peligrosos¹¹, con lo cual aún no cumple en su totalidad con la obligación materia de imputación, otorgándole el plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles a fin que informe a la DS sobre el cumplimiento de contar con un registro de generación de residuos en general (peligrosos y no peligrosos).
- (xiii) Asimismo, la primera instancia precisó que el hecho de no dictar una medida correctiva en el presente procedimiento sancionador no afecta ni se vincula con otros procedimientos emitidos ni por emitirse. Tampoco se afecta al análisis o sustento de otros hechos imputados distintos a los relacionados con el presente procedimiento administrativo sancionador.

7. El 24 de noviembre de 2016, Guydo Ríos interpuso recurso de apelación¹² contra la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- a) El administrado indicó que si bien las presuntas conductas infractoras habrían sido cometidas en el año 2012 (no contar con registro de: i) incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos,

¹¹ El administrado presentó copia de los registros de generación de residuos sólidos peligrosos correspondientes a los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2012 y los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

¹² Fojas 152 a 156.

y ii) de generación de residuos sólidos), a partir del 27 de noviembre de 2013 se emitió la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Subsanación voluntaria de incumplimientos de menor trascendencia (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD**).

- b) Agregó el administrado, que *“la figura jurídica de la subsanación voluntaria nació con la finalidad de eximir responsabilidad administrativa a favor de los administrados que incurran en el presunto incumplimiento de las normas ambientales, justamente por acciones que no tienen trascendencia mayor contra el medio ambiente, la salud de las personas, o el bienestar de la flora y fauna”*¹³.
- c) Por ello, el administrado alegó que las conductas imputadas se subsumen dentro de los supuestos de los hallazgos de menor trascendencia regulados en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, pues no se habría generado daño potencial al ambiente o salud de las personas, máxime si los supuestos de los hallazgos de menor trascendencia no se limitan a los descritos en el anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, de acuerdo con el principio de razonabilidad, previsto en la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.
- d) De esta manera, Guydo Ríos mencionó que habría subsanado las observaciones detectadas durante la Supervisión Regular 2012, conforme se desprende de sus escritos de descargos¹⁴; razón por la cual no se debió emitir el ITA, solicitando el administrado su nulidad y que se declare la inexistencia de responsabilidad administrativa y se abstenga de emitir sanción en su contra.
- e) Asimismo, el administrado alegó que según el principio de irretroactividad¹⁵, previsto en el numeral 5 del artículo 230° de la Ley N° 27444, resultaría aplicable al presente caso la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, pues a través de la resolución apelada se habría señalado la subsanación de las presuntas conductas infractoras¹⁶, y otorgándosele un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para la subsanación de la

¹³ Foja 153.

¹⁴ Presentados al OEFA el 10 de octubre de 2016 (escrito con registros N° 69368 y 69376), 3 de noviembre de 2016 (escrito con registro N° 75032) y 24 de noviembre de 2016.

¹⁵ Sobre el particular, el administrado señaló lo siguiente:

“El principio enunciado contiene una excepción valiosa: si hubiera una norma posterior que, integralmente considerada, fuere más favorable al administrado, debe serle aplicada. En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo (...)”, fojas 153 y 154.

¹⁶ Ver en los considerandos 31, 32 y 46 de la resolución apelada.

conducta infractora referida a la presentación de generación de residuos sólidos en general.

II. COMPETENCIA

8. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁷, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁸ (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.
10. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.

17

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.

18

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.

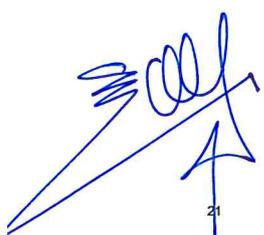
19

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.

11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
12. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, 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.

 20 **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.

21 **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.

22 **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.

 23 **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.

24 **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.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁵.
14. 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**)²⁶, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
15. En 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.
16. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.
17. 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 fundamental²⁸, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

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

²⁶ **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.

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

²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

18. 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.
19. 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 inciertos³¹.
20. 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

21. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si resultan aplicables las disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD por el incumplimiento de los artículos 50° y 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- V.1 Si resultan aplicables las disposiciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD por el incumplimiento de los artículos 50° y 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM**

²⁹ 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".

³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

22. El administrado señaló en su recurso de apelación que si bien las presuntas conductas infractoras habrían sido cometidas en el año 2012³², las mismas se subsumen dentro de los supuestos de los hallazgos de menor trascendencia regulados en la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD. En ese sentido, Guydo Ríos mencionó que habría subsanado las observaciones detectadas durante la Supervisión Regular 2012, conforme se desprende de los escritos presentados ante el OEFA³³; razón por la cual no debió emitirse el ITA, solicitando el administrado su nulidad y que se declare la inexistencia de responsabilidad administrativa y se abstenga de emitir sanción en su contra.
23. Asimismo, el administrado alegó que según el principio de irretroactividad³⁴, resultaría aplicable al presente caso la Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD, pues a través de la resolución apelada se habría señalado la subsanación de las presuntas conductas infractoras³⁵, y se le habría otorgado un plazo de cuarenta y cinco (45) días hábiles para la subsanación de la conducta infractora referida a la presentación de generación de residuos sólidos en general.
24. Sobre el particular, debe indicarse que el literal b) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley N° 29325³⁶ señala que 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

³² Las cuales están referidas a no contar con registro de: i) incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos, y ii) de generación de residuos sólidos.

³³ Presentados al OEFA el 10 de octubre de 2016 (escrito con registros N° 69368 y 69376), 3 de noviembre de 2016 (escrito con registros N° 75032) y 24 de noviembre de 2016.

³⁴ Sobre el particular, el administrado señaló lo siguiente:

"El principio enunciado contiene una excepción valiosa: si hubiera una norma posterior que, integralmente considerada, fuere más favorable al administrado, debe serle aplicada. En tal sentido, si luego de la comisión del ilícito administrativo, en los términos de la norma preexistente, se produce una modificación legislativa, y la norma es, en su consideración integral, más benigna para el administrado, entonces deberá ser dicha ley aplicada al caso por serle más favorable o benigna, pese a no haber regido al momento en que se ejecutara el ilícito administrativo (...)", fojas 153 y 154.

³⁵ Ver en los considerandos 31, 32 y 46 de la resolución apelada.

³⁶ 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:
(...)

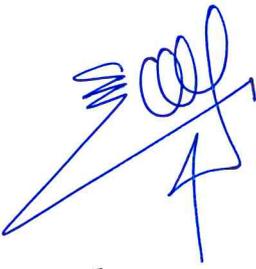
b) Función supervisora directa: comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

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.

y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud, siendo que en dichos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

25. Bajo dicho contexto, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD al cual alude el administrado tenía por finalidad reglamentar el literal b) del numeral 1 del artículo 11° de la Ley N° 29325 y, en ese contexto, regular los supuestos de hecho que serían calificados como hallazgos de menor trascendencia, así como las reglas aplicables para la subsanación voluntaria correspondiente³⁷. En ese sentido, la referida norma buscaba promover la subsanación voluntaria de aquellos 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.



26. Ahora bien, debe precisarse que la aplicación del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 046-2013-OEFA/CD ha sido invocada por el administrado únicamente ante esta instancia administrativa y no antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, dicho ello, debe precisarse que actualmente el referido reglamento se encuentra derogado por el Reglamento de Supervisión aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**), razón por la cual no corresponde el análisis de su aplicación retroactiva al presente caso. En ese sentido, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.

27. Sin perjuicio de lo expuesto, respecto del marco normativo vigente que regula la subsanación de las conductas infractoras antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador como causal de eximencia de responsabilidad administrativa, resulta oportuno mencionar que el artículo 255° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**) recoge dicha causal³⁸.



³⁷ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 046-2013-OEFA/CD, 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.

³⁸ Al respecto, cabe señalar que el 21 de diciembre de 2016 se publicó el Decreto Legislativo N° 1272, que modificó diversos artículos de la Ley N° 27444, incorporando, entre ellos, el literal f) del numeral 1 del artículo 236-A de la Ley N° 27444 que establece las causales eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones.

28. En efecto, conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS³⁹, la subsanación voluntaria de la conducta infractora 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.
29. 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 255° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
30. En el presente caso, mediante la Resolución Subdirectorial N° 1441-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de setiembre de 2016 se inició el procedimiento administrativo sancionador contra Guydo Ríos, a través de la cual se imputó al administrado la presunta comisión de las conductas descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, referida a: (i) no contar con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos; y, (ii) no contar con un registro de generación de residuos sólidos en general.
31. En virtud de ello, Guydo Ríos presentó sus descargos el 10 de octubre de 2016, adjuntando la siguiente documentación⁴⁰:
- Copia del cuaderno de generación de residuos sólidos donde consta el registro de generación de residuos sólidos peligrosos correspondientes a los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2012, a los años 2013, 2014, 2015 y a los meses de enero a octubre de 2016⁴¹.

³⁹ DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2017.

Artículo 255.- 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.”
- (...) (Resaltado agregado)

⁴⁰ Asimismo, de la revisión de los escritos con registro N° 69376 del 10 de octubre de 2016 y N° 75032 del 3 de noviembre de 2016 se advierte que el administrado refirió que presentó ante la Oficina Desconcentrada de San Martín el “Registro de Generación de Residuos Sólidos Peligrosos e Incidentes de Fugas y Derrames de Hidrocarburos” correspondiente al mes de setiembre y octubre, respectivamente; sin embargo, dichos registros no corresponden el año 2012, razón por la cual no podrían constituir la subsanación de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1.

⁴¹ Fojas 24 y 71.

- Copia del cuaderno de incidente de derrame de hidrocarburos donde consta el registro de incidentes de fugas y derrames de hidrocarburos correspondientes a los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre de 2012, a los años 2013, 2014, 2015 y a los meses de enero a octubre de 2016⁴².

32. De la revisión de los documentos presentados por el administrado se advierte que no cuentan con fecha cierta⁴³, por lo tanto, no resultan idóneos para acreditar que Guydo Ríos contara –desde antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador (el 16 de setiembre de 2016)– con un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad (obligación establecida en el artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM) y un registro sobre la generación de residuos en general (obligación establecida en el artículo 50° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM). Además, los registros de los años 2013, 2014, 2015 y de los meses de enero a octubre de 2016 corresponden a un periodo distinto al que es materia de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1, razón por la cual no podrían constituir la subsanación de las mismas.

33. En ese sentido, de la revisión de los actuados que obran en el expediente se desprende que Guydo Ríos no presentó ningún otro documento a efectos de acreditar la subsanación de las conductas infractoras materia de análisis con anterioridad a la imputación de cargos formulada en su contra mediante la Resolución Subdirectoral N° 1441-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de setiembre de 2016.

34. Por lo tanto, esta sala considera que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS respecto de las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

⁴² Fojas 72 a 119.

⁴³ Sobre la fecha cierta, de acuerdo con el artículo 245° del Código Procesal Civil (aplicable de manera supletoria al presente procedimiento en atención a su Primera Disposición Final y en virtud a lo señalado en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444) un documento privado adquiere fecha cierta y produce eficacia jurídica desde su presentación ante funcionario público.

DECRETO LEGISLATIVO N° 768, Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de abril de 1993.

Artículo 245°.- Un documento privado adquiere fecha cierta y produce eficacia jurídica como tal en el proceso desde:

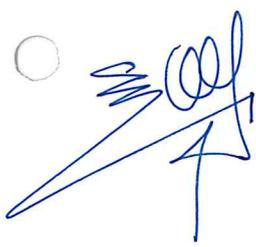
1. La muerte del otorgante;
2. La presentación del documento ante funcionario público;
3. La presentación del documento ante notario público, para que certifique la fecha o legalice las firmas;
4. La difusión a través de un medio público de fecha determinada o determinable; y
5. Otros casos análogos.

Excepcionalmente, el Juez puede considerar como fecha cierta la que haya sido determinada por medios técnicos que le produzcan convicción.

VI. SOBRE LO RESUELTO EN EL ARTÍCULO 2° DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1711-2016-OEFA/DFSAI

35. Al respecto, una vez confirmada la responsabilidad del administrado por el incumplimiento de la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, esta sala considera necesario establecer si en el presente procedimiento se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁴⁴, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD⁴⁵.

⁴⁴ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.



En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

⁴⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD.

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 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.

36. Sobre el particular, cabe indicar que el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), la cual estableció en su artículo 19⁴⁶ que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, 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 si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, **ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.**
37. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que desarrollen la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁴⁷, 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**), la cual dispone en su numeral 2.2 del 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 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

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

⁴⁶ LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

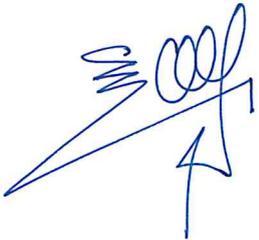
Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (...)

⁴⁷ Publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales". (Resaltado agregado)

38. Dicho ello, debe indicarse que de la revisión de la resolución apelada se advierte que la DFSAI desarrolló un acápite sobre las "Normas procedimentales aplicables al procedimiento administrativo sancionador. Aplicación de la Ley N° 30230 y de la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD"; concluyendo que para el presente caso correspondía aplicar las disposiciones contenidas en dichas normas, entre otras.

39. Asimismo, cabe indicar que con relación al cumplimiento de la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, a fin de ordenar o no la pertinencia de la medida correctiva pertinente, la DFSAI indicó en los considerandos 46 y 47 de la resolución apelada lo siguiente:



46. En su escrito de descargos el señor Ríos adjuntó copia de los registros de generación de residuos sólidos peligrosos correspondientes a los meses de setiembre, octubre, noviembre y diciembre del año 2012 y los correspondientes a los años 2013, 2014, 2015 y 2016.

47. Sin embargo, el administrado no ha presentado el registro de generación de residuos sólidos no peligrosos; por lo que aún no cumple en su totalidad con la obligación materia de imputación."

40. Pese a lo indicado en los considerandos 46 y 47 de la resolución apelada, la DFSAI no ordenó una medida correctiva a Guydo Ríos, sino que dispuso que en un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días informe a la DS sobre el cumplimiento de contar con un registro de generación de residuos en general (peligroso y no peligrosos), fundamentando dicha decisión en lo dispuesto en el numeral 136.3 del artículo 136° de la Ley N° 28611⁴⁸.

41. A partir de ello, y como conclusión de lo señalado en el considerando anterior la DFSAI en el artículo segundo de la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI, dispuso lo siguiente:

"Artículo 2°.- Declarar que en el presente caso no resulta pertinente ordenar medidas correctivas por la comisión de las infracciones indicadas en el Artículo 1°, conforme a lo señalado en los fundamentos de la presente resolución y en aplicación de 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 de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD."



42. Sobre el particular, de la motivación de la resolución apelada se desprende que la DFSAI consideró que el administrado no había cumplido con la obligación materia de imputación, toda vez señaló que el administrado solo había presentado el

⁴⁸ LEY N° 28611.

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

(...)

136.3 La imposición o pago de la multa no exime del cumplimiento de la obligación. De persistir el incumplimiento éste se sanciona con una multa proporcional a la impuesta en cada caso, de hasta 100 UIT por cada mes en que se persista en el incumplimiento transcurrido el plazo otorgado por la autoridad competente.

registro de generación de residuos sólidos peligrosos. No obstante, la primera instancia no se pronunció respecto de si ello justificaba que no se dicte una medida correctiva de acuerdo con lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD.

43. En tal sentido y con relación a la debida motivación, debe indicarse que, conforme con lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, se establecen dos principios jurídicos relacionados con dicha exigencia, estos son, el principio de debido procedimiento y el de verdad material, respectivamente⁴⁹. Respecto al principio del debido

⁴⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

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

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

(...)

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

Finalmente, en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

"Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

procedimiento, se establece la garantía a favor de los administrados referida a que las decisiones que tome la autoridad administrativa se encuentren motivados y fundados en derecho; asimismo, sobre el principio de verdad material, se dispone que los hechos que sustenten las decisiones adoptadas por la autoridad administrativa se encuentren verificados plenamente⁵⁰.

c) *Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.*

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) *La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.*

e) *La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139°, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.*

f) *Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal."*

50

DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS.**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

(...)

44. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos (debidamente probados)⁵¹ y las razones jurídicas y normativas correspondientes.
45. En ese sentido, esta sala concluye que la DFSAI debió motivar las razones por las cuales no impuso al administrado una medida correctiva por la conducta infractora detallada en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, pese a que consideró que el administrado no cumplió con la obligación materia de imputación.
46. En este punto, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
47. En consecuencia, la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI se emitió vulnerando las exigencias que rigen la debida motivación, prevista en el numerales 1.2. del artículo IV del Título Preliminar del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, así como en los artículos 3° y 6° del referido decreto; incurriéndose por ello en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal⁵².

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

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

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas.

Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

⁵¹ Ello, en aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, con la finalidad de que las **decisiones adoptadas** se encuentren **sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

⁵² **DECRETO SUPREMO N° 006-2017-JUS.**

Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

48. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI en el extremo del artículo 2° de la referida resolución debido a que la DFSAI no ordenó medidas correctivas a Guydo Ríos por la comisión de la conducta infractora detallada en el numeral 2 del Cuadro N° 1; y, en consecuencia, disponer que se retrotraiga el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo, es decir al momento de la emisión de la resolución apelada, debiéndose devolver los actuados a la DFSAI, para que proceda de acuerdo con sus atribuciones.
49. Cabe precisar, que lo resuelto por esta sala no significa una exoneración del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables por parte del administrado, sino que a través de la declaratoria de nulidad, corresponderá a la primera instancia evaluar el dictado de medidas correctivas para que el administrado restaure, rehabilite o corrija en lo posible los efectos nocivos de las conductas infractoras objeto de cuestionamiento en el presente procedimiento, en atención a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁵³.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprobó el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución 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° 1711-2016-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2016, mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Guydo Ríos Ríos por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución, a través del cual la primera instancia declaró que no resultaba pertinente el dictado de medidas correctivas, en cuanto a la conducta infractora descrita en el numeral

⁵³

LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

Asimismo, en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, una medida correctiva puede ser definida como:

"(...) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas".

2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Guydo Ríos Ríos y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

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**

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ

Con el debido respeto por la opinión en mayoría de mis colegas vocales, me encuentro conforme con la decisión adoptada en voto en mayoría en la Resolución N° 052-2017-OEFA/TFA-SME en el extremo que resuelve lo siguiente:

*“**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2016, mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Guydo Ríos Ríos por las conductas infractoras descritas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa”.*

Sin embargo, emito un voto en discordia en el extremo de la decisión adoptada en voto en mayoría que dispone lo siguiente:

*“**SEGUNDO.- Declarar la NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI del 31 de octubre de 2016, en el extremo del artículo 2° de la referida resolución, a través del cual la primera instancia declaró que no resultaba pertinente el dictado de medidas correctivas, en cuanto a la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento al momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.”*

Para fundamentar los alcances del voto en discordia me permito presentar los argumentos de hecho y de derecho que seguidamente expongo:

1. La referida nulidad se sustenta en que la DFSAI habría realizado una motivación indebida de su decisión de no ordenar medidas correctivas a Guydo Ríos por la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, en el sentido que, pese a que la primera instancia señaló que el administrado aún no cumplía en su totalidad con la obligación materia de imputación (pues no había presentado el registro de generación de residuos sólidos no peligrosos), la instancia recurrida no ordenó medidas correctivas en este caso.
2. Particularmente, considero que la indebida motivación aludida por el voto en mayoría no constituye una causal de nulidad de la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA-DFSAI del 31 de octubre de diciembre de 2016, en el extremo de su artículo 2°, sino que a mi juicio estamos ante un **vicio de motivación no trascendente, debiéndose conservar el acto administrativo y proceder a su enmienda.**
3. En primer lugar, según el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
4. De ello se advierte que esta medida administrativa está orientada a **corregir los impactos negativos producidos por el incumplimiento de la normativa ambiental o en los instrumentos de gestión ambiental,** mas no a imponer obligaciones que ya se encuentran contenidas en dichas fuentes.

5. En el presente caso, la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución está referida al incumplimiento el artículo 50° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, por lo que una medida correctiva solo sería necesaria para revertir o disminuir los impactos negativos al ambiente ocasionados por dicho incumplimiento y no para exigir el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 50° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
6. Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que el artículo 3° de la resolución apelada exige a Guydo Ríos informar a la DS el cumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable referida a contar con un registro de generación de residuos sólidos en general.
7. En segundo lugar, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA señala que una medida correctiva puede ser definida como una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
8. En ese sentido, de la revisión de los actuados que obran en el expediente, se advierte que la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución no generó impactos negativos al ambiente, toda vez que la obligación ambiental fiscalizable consiste en contar con un registro en el cual se detalle la generación de residuos en general; su clasificación; las cantidades generada; la forma de tratamiento y disposición final. Tomando en consideración ello, no resultaría idóneo dictar una medida correctiva que busque revertir o remediar algún impacto negativo al ambiente, pues la obligación incumplida está referida a la generación de información que debe contar el administrado respecto de la generación de residuos. Por lo tanto, declarar la nulidad y retornarlo a la primera instancia no tiene sentido alguno.
9. Al respecto, el numeral 14.2.4 del artículo 14° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS señala que un acto administrativo afectado por un vicio no trascendente es aquel respecto del cual se puede concluir indudablemente de cualquier otro modo que el acto administrativo hubiese tenido el mismo contenido, de no haberse producido el vicio. En ese sentido, el numeral 14.1 del artículo 14° del mismo cuerpo legal establece que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento a sus elementos de validez, no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
10. Siendo ello así, estando ante un vicio de motivación no trascendente correspondía conservar y por lo tanto enmendar el acto administrativo contenido en la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI⁵⁴, precisándose que no era

⁵⁴ En cuanto a la instancia competente, corresponde señalar que para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DÁNOS ORDONÉZ señala lo siguiente:

necesario el dictado de medidas correctivas respecto de la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, toda vez que en las mismas están orientadas a revertir los impactos negativos generados por las conductas infractoras y, este caso en particular, no se ha generado impactos negativos al ambiente por la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución que permitan determinar la medida correctiva idónea para revertirlos o remediarlos.

11. Por los fundamentos expuestos, mi voto es por:

- (i) **ENMENDAR** el acto contenido en la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI, en el extremo que motiva que no resulta necesario el dictado de medidas correctivas respecto de la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución, precisando que las medidas correctivas están orientadas a revertir los impactos negativos generados por las conductas infractoras y, en este caso en particular, no se encuentra información sobre los impactos negativos efectivamente generados por la conducta infractora N° 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución que permitan determinar la medida correctiva idónea para revertirlos o remediarlos.
- (ii) **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1711-2016-OEFA/DFSAI, en todos sus extremos.



SEBASTIÁN ENRIQUE SUIÑO LÓPEZ

Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental

"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."

DÁNOS ORDÓÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.