



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 097-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 539-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : HENRY EVER DÍAZ OSCO²
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1446-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI del 22 de septiembre de 2016, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Henry Ever Díaz Osco por no realizar un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos generados en el grifo de su titularidad, por haberse vulnerado el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que acarrea la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° del referido Texto Único Ordenado.*

Se dispone que, en aplicación del numeral 11.3 del artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo general, Ley N° 27444, se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 539-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Registro Único de Contribuyente N° 10431260994.

que hubiere lugar, por la declaración de nulidad a que se refiere la presente resolución.

Se declara prescrito el plazo para determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Henry Ever Díaz Osco por no realizar un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos generados en el grifo de su titularidad.

Lima, 29 de diciembre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. El señor Henry Ever Díaz Osco (en adelante, **Henry Díaz**) realizaba actividades de comercialización de combustibles líquidos en el grifo ubicado en la avenida Juan Santos Atahualpa s/n, distrito y provincia de Tarma, departamento de Junín (en adelante, **grifo**).
2. El 19 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 a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones ambientales a cargo del señor Henry Díaz.
3. Los resultados de dicha diligencia se encuentran recogidos en el Actas de Supervisión N° 007031 y 007032³ (en adelante, **Actas de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe N° 207-2013-OEFA/DS-HID⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 1209-2015-OEFA/DS⁵ (en adelante, **ITA**) del 31 de diciembre de 2015.
4. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 895-2016-OEFA/DFSAI/SDI de fecha 25 de julio de 2016, 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 Henry Díaz. Dicha resolución subdirectoral fue notificada en la dirección del grifo⁶.

³ Disco compacto (CD) obrante en el folio 9.

⁴ Folio 9.

⁵ Folios 1 a 9.

⁶ Cabe precisar que dicha resolución fue notificada el 27 de julio de 2016 en la avenida Juan Santos Atahualpa S/N, distrito y provincia de Tarma, departamento de Junín (folio 20).

5. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA-DFSAI de fecha 22 de setiembre de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Henry Díaz⁸, conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Henry Díaz en la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	El señor Henry Ever Díaz Osco no ha realizado un adecuado acondicionamiento de sus residuos sólidos generados en el grifo de su titularidad, toda vez que se encontraron	Artículo 48° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM) ⁹ , en concordancia con el	Numeral 3.8.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en el Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada

⁷ Dicha resolución directoral fue notificada al administrado el 7 de octubre de 2016 (folio 29).

⁸ LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- 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.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- 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 48.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias. En los casos de Actividades de Hidrocarburos realizadas en áreas de contrato con el Estado donde no se cuente con servicios de empresas prestadoras de servicios de residuos sólidos, se aplicará las siguientes disposiciones:

- Los residuos sólidos orgánicos de origen doméstico serán segregados de los residuos de origen industrial y procesados y/o dispuestos utilizando rellenos sanitarios, incineradores, biodegradación u otros métodos ambientalmente aceptados. Los residuos sólidos inorgánicos no peligrosos deberán ser segregados y reciclados o trasladados y dispuestos en un relleno sanitario.
- Los residuos sólidos peligrosos serán segregados y retirados del área donde se realiza la actividad de Hidrocarburos y dispuestos en un relleno de seguridad, si se realizara almacenamiento temporal de estos

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	balde impregnados con hidrocarburos dispuestos a granel sin su respectivo contenedor.	Artículo 25° y el Numeral 2 del Artículo 39° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ¹⁰ (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).	por Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD).

Fuente: Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

6. En la citada resolución directoral se indicó que, a la fecha de emisión de la misma, el señor Henry Díaz no había presentado descargos.
7. Dicha resolución fue notificada al grifo ubicado en la avenida Juan Santos Atahualpa s/n, distrito y provincia de Tarma, departamento de Junín; siendo recibida por el señor Manuel Orihuela Arroyo¹¹.
8. El 26 de octubre de 2016 el señor Armando Orihuela Gamarra presentó un escrito en el cual indicó ser el actual titular del grifo y asimismo refirió que el señor Henry Díaz fue el administrador y responsable del servicio en mención entre el 15 de diciembre de 2011 al 15 de diciembre de 2014, esto de acuerdo a un contrato privado de arrendamiento que suscribió con Henry Díaz.
9. Mediante Oficio N° 080-2017-OEFA/DFSAI/SDI de fecha 14 de julio de 2017, la SDI solicitó a Osinergmin información sobre el cambio de titularidad del grifo en

residuos se hará en instalaciones que prevengan la contaminación atmosférica, de los suelos y de las aguas, sean superficiales o subterráneas, y su migración por efecto de la lluvia o el viento.

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

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

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 39.- Consideraciones para el almacenamiento:

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPS-RS responsable de dichos residuos.

¹¹ Folio 29.

mención, la fecha en que ocurrió y con qué número de Registro de Hidrocarburos se aprobó el mencionado acto.

10. En atención a dicho requerimiento de información, Osinergmin mediante Oficio N° 2906-2017-OS/DSR del 24 de julio de 2017, informó al OEFA que con fecha 30 de junio de 2014, se aprobó la Ficha de Registro N° 21386-050-260614 a nombre de Armando Orihuela Gamarra, por cambio de titularidad; dejando sin efecto el registro N° 21386-050-100512, que se encontraba a nombre de Henry Díaz.
11. Mediante Memorándum N° 1231-2017-OEFA/DFSAI de fecha 5 de septiembre de 2017 la DFSAI solicitó al Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA que declare la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI.
12. Con relación a ello, mediante Memorando N° 805-2017-OEFA/TFA/ST de fecha 27 de octubre de 2017, la Sala solicitó a la DFSAI que sustente su pedido de nulidad de oficio.
13. Finalmente, mediante Memorándum N° 1741-2017-OEFA/DFSAI la DFSAI fundamentó su solicitud de nulidad de oficio en lo siguiente:

“En el presente caso, el PAS seguido contra el administrado Henry se inició en el año 2016, cuando el titular del establecimiento era dicho administrado (sic). No obstante, los actos administrativos contenidos en el Expediente N° 539-2016-OEFA/DFSAI/PAS no fueron notificados al administrado Henry, sino recibidos por el señor Armando Orihuela Gamarra, titular de la unidad desde el 30 de junio del 2014.

Por lo expuesto, esta Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, de conformidad a lo señalado en el artículo 8.2 del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental; y atendiendo a lo dispuesto en el artículo 211.2 del TULO de la LPAG, eleva a su Despacho el referido expediente a fin de que evalúe si corresponde declarar la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI”.

II. COMPETENCIA

14. 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**)¹², se crea el OEFA.

¹²

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

15. 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° 30011¹³ (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.
16. 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 OEFA¹⁴.
17. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en

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.

¹³ **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.

¹⁴ **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.

¹⁵ **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.

materia ambiental del Osinergmin¹⁶ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁷ 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.

18. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁸, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁹ se dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

¹⁶ LEY N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2009.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

19.2 La conformación y funcionamiento de las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. 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)²⁰.
20. 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**)²¹, 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.
21. 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.
22. 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 ambiente²².
23. 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 fundamental²³, cuyo contenido esencial lo integra el derecho

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²¹ **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.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²³ **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.

a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve²⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.

24. 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.
25. 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 inciertos²⁶.
26. 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

27. Si la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA-DFSAI contiene un vicio de nulidad que afecte su validez, correspondiendo que se declare su nulidad o si, por el contrario, corresponde conservar el referido acto administrativo.

²⁴ 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”.

²⁵ 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

Sobre la competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental para declarar la responsabilidad administrativa de las resoluciones emitidas por la DFSA

28. El desarrollo de la presente cuestión controvertida amerita que este colegiado repase la normativa aplicable a la nulidad de los actos administrativos y a la instancia competente para declarar la nulidad, así como las decisiones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en las que se evaluó la existencia de causales de nulidad respecto a las resoluciones emitidas por la DFSA.
29. Sobre el particular, en el numeral 11.2 del artículo 11^{o27} y en el artículo 211^o del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante, **TUO de la LPAG**) se establece que la nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior²⁸ de quien dictó el acto.
30. Por su parte, en el numeral 8.2 del artículo 8^o del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en adelante, **RIT**), aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, se dispone lo siguiente:

"Artículo 8.- Funciones de las Salas Especializadas

8.2 *Las Salas Especializadas podrán declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan emitido de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 211 del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS."*

31. Ahora bien, con relación a las decisiones emitidas por este tribunal en relación a dicha normativa, cabe señalar que en la Resolución N° 067-2016-OEFA/TFA-SEE de fecha 27 de septiembre de 2016, en el procedimiento administrativo

²⁷ **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

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

11.2. La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.

²⁸ Sobre el particular debe precisarse que el articulado se refiere al superior jerárquico para efectos de los procedimientos administrativos sancionadores; es decir, al órgano que es competente para pronunciarse en segunda y última instancia administrativa en el marco de dichos procedimientos.

sancionador seguido con Petróleos del Perú - Petroperú S.A., bajo el expediente N° 633-2016-OEFA/DFSAI/PAS, se pronunció de la siguiente manera:

(...)

V.1 Si correspondía imponer una papeleta ambiental a Petroperú

22. *Previo al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala procederá a analizar la competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental para declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo.*
23. *Mediante Memorándum N° 1351-2016-OEFA/DFSAI, del 9 de agosto de 2016, la DFSAI remitió el presente expediente a esta instancia administrativa señalando que correspondía al Tribunal Fiscalización Ambiental "evaluar la declaración de nulidad del presente procedimiento administrativo sancionador".*
24. *Al respecto, conviene señalar que el numeral 202.2 y numeral 202.3 del artículo 202° de la Ley N° 27444, dispone que la nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida, siendo que dicha atribución solo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado a partir de la fecha en que haya quedado consentido el acto.*
25. *Sobre este punto, debe tenerse presente que de acuerdo con el numeral 8.2 del artículo 8° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental podrán declarar de oficio la nulidad de los actos administrativos que hayan emitido de conformidad con el mencionado artículo 202° de la Ley N° 27444.*
26. *De lo expuesto, al constituir el Tribunal de Fiscalización Ambiental, a través de las Salas Especializadas correspondientes, la segunda y última instancia administrativa, se convierte en la autoridad competente para conocer y, de corresponder, declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 886-2016-OEFA/DFSAI.*

32. Conforme se puede apreciar, en atención a las normas comentadas en los considerandos previos, en la citada resolución N° 633-2016-OEFA/DFSAI/PAS, este tribunal evaluó su propia competencia a efectos declarar la nulidad de oficio de un acto administrativo, ello en razón de que, en aquel procedimiento administrativo, la DFSAI remitió un memorándum al Tribunal de Fiscalización Ambiental indicando que a este órgano colegiado le correspondía evaluar la declaración de nulidad.
33. En este contexto, de una interpretación realizada al numeral 8.2 del RIT, en el mencionado pronunciamiento, este órgano colegiado concluyó que el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en su calidad de segunda y última instancia administrativa, resulta competente para conocer, y de corresponder, declarar la nulidad de oficio de las resoluciones emitidas por la DFSAI.
34. Teniendo en cuenta la normativa aplicable y lo establecido en dicho pronunciamiento, con miras a adoptar una línea jurisprudencial uniforme, este colegiado procederá a evaluar si en el presente caso se ha presentado algún

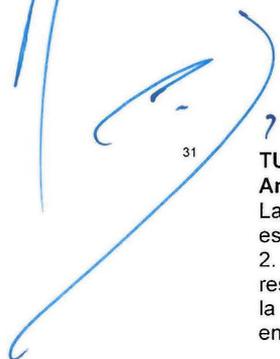
vicio en la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI que acaree su nulidad, según lo previsto en el artículo 10²⁹ del TUO de la LPAG.

Sobre la existencia de vicios de nulidad de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI

35. Sobre el particular, cabe indicar que el numeral 1.2³⁰ del artículo IV del Título Preliminar del referido TUO recoge el principio del debido procedimiento, estableciendo que 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.
36. Asimismo, en el numeral 2 del artículo 246³¹ del TUO de la LPAG se establece que conforme al principio de debido procedimiento no se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento.

 29 **TUO de la LPAG**
Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.

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

 31 **TUO de la LPAG**
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
2. Debido procedimiento.- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

37. Sobre el particular, en el artículo 11° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución N° 045-2015-OEFA-PCD³², se establece que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado.
38. En ese orden de ideas, es importante destacar que en la etapa de instrucción del procedimiento, la autoridad correspondiente se encuentra obligada a notificar al administrado la resolución de imputación de cargos, la cual debe cumplir con los requisitos previstos en el numeral 3 del artículo 252° del TUO de la LPAG³³; es decir, expresar los hechos que se le imputan a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos podrían constituir, la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
39. Sobre la base de los hechos que se le imputen a título de cargo y la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir que oportunamente le fueron informadas al investigado en la resolución de imputación de cargos; y, además, luego de la valoración de los descargos respectivos que tuvo la oportunidad de presentar dentro del plazo otorgado por la SDI, la Autoridad Decisora (en este caso, la DFSAI) se pronunciará determinando o no la existencia de responsabilidad administrativa por parte del administrado.
40. En el presente caso, mediante la Resolución Subdirectoral N° 895-2016/OEFA/DFSAI/SDI de fecha 25 de julio de 2016, la SDI resolvió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra el señor Henry Díaz por la presunta comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
41. Al respecto, cabe indicar que OSINERGMIN, mediante oficio N° 2906-2017-OS/DSR, a solicitud de DFSAI, confirmó que la titularidad de Henry Díaz respecto al grifo se dejó sin efecto el 30 de junio de 2014.

³² Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución N° 045-2015-OEFA-PCD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 7 de abril de 2015.

Artículo 11.- Inicio y plazo del procedimiento administrativo sancionador

11.1 El procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado. (...)

³³ TUO de la LPAG

Artículo 252°.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

42. No obstante, los actos administrativos contenidos en el Expediente N° 539-2016-OEFA/DFSAI/PAS, incluida la citada Resolución Subdirectoral N° 895-2016/OEFA/DFSAI/SDI, fueron notificados a la dirección del grifo el 27 de julio de 2016, oportunidad en la cual el señor Henry Díaz ya no era titular del mismo.
43. Consecuentemente, la mencionada resolución con la cual se dispuso el inicio del procedimiento administrativo sancionador no fue notificada al señor Díaz sino que fue recibida por el señor Armando Orihuela Gamarra el 27 de julio de 2016.
44. Sobre el particular, resulta aplicable lo establecido en el artículo 20^{o34} y en el numeral 21.1 del artículo 21^{o35} del TUO de la LPAG (previsto en idénticos términos en el artículo 21° de la Ley N° 27444, vigente a la fecha de notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador).
45. De conformidad con lo dispuesto en el numeral 20.1.1 del artículo 20° del referido TUO, la notificación personal debe realizarse al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio. Sin perjuicio de ello, en el numeral 21.1 del artículo 21° del TUO se ha establecido que la notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.
46. En el presente caso no se advierte que el señor Henry Díaz haya consignado el domicilio del grifo ante la SDI en algún procedimiento análogo dentro del año anterior a la emisión de la Resolución Subdirectoral N° 895-2016/OEFA/DFSAI/SDI (con la que se inició el procedimiento sancionador), motivo por el cual la notificación del referido acto no debió realizarse en dicha estación de servicios sino en el domicilio personal que figure en el Documento

34

TUO de la LPAG

Artículo 20.- Modalidades de notificación

20.1. Las notificaciones serán efectuadas a través de las siguientes modalidades, según este respectivo orden de prelación:

20.1.1. Notificación personal al administrado interesado o afectado por el acto, en su domicilio.

20.1.2. Mediante telegrama, correo certificado, telefax; o cualquier otro medio que permita comprobar fehacientemente su acuse de recibo y quien lo recibe, siempre que el empleo de cualquiera de estos medios hubiese sido solicitado expresamente por el administrado.

20.1.3. Por publicación en el Diario Oficial y en uno de los diarios de mayor circulación en el territorio nacional, salvo disposición distinta de la ley.

20.2. La autoridad no puede suplir alguna modalidad con otra ni modificar el orden de prelación establecido en el numeral anterior, bajo sanción de nulidad de la notificación. Puede acudir complementariamente a aquellas u otras, si así lo estime conveniente para mejorar las posibilidades de participación de los administrados. (...)

35

TUO de la LPAG

Artículo 21.- Régimen de la notificación personal

21.1. La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año. (...)

Nacional de Identidad del señor Henry Díaz, ello conforme al numeral 21.2³⁶ del artículo 21° del TUO de la LPAG.

47. De este modo, considerando que la resolución subdirectoral con la que se inició el procedimiento administrativo sancionador no fue notificada al señor Henry Díaz —sino al domicilio del grifo— ésta nunca fue eficaz³⁷, lo que además conllevó, en el presente caso, que el señor Díaz no tomara conocimiento de la imputación de cargos en su contra.
48. Sobre el particular, es pertinente indicar que el desconocimiento por parte de Henry Díaz respecto del inicio del procedimiento administrativo sancionador seguido en su contra, conllevó a que no pudiera ejercer su derecho de defensa respecto de la conducta infractora por la cual, la DFSAI le atribuyó responsabilidad administrativa a través de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI.
49. Al respecto, tal como fue indicado por este colegiado en la Resolución N° 007-2014-OEFA/TFA-SET, de fecha 4 de noviembre de 2014, con la que se resolvió un procedimiento administrativo sancionador contra Proveedora de Productos Marinos S.A.C. sobre el derecho de defensa el Tribunal Constitucional ha señalado que³⁸:

*“El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) **la posibilidad de presentar pruebas de descargo**; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado”. (Resaltado agregado)*

³⁶

TUO de la LPAG

Artículo 21.- Régimen de la notificación personal (...)

21.2. En caso que el administrado no haya indicado domicilio, o que éste sea inexistente, la autoridad deberá emplear el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad del administrado.

³⁷

TUO de la LPAG

Artículo 16.- Eficacia del acto administrativo

16.1. El acto administrativo es eficaz a partir de que la notificación legalmente realizada produce sus efectos, conforme a lo dispuesto en el presente capítulo.

³⁸

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

50. En vista de lo anteriormente expuesto, esta sala es de la opinión que la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI vulneró el principio del debido procedimiento recogido en el numeral 2 del artículo 246° del TUE de la LPAG, lo cual constituye un vicio del acto administrativo que acarrea la causal de nulidad establecida en el numeral 1 del artículo 10° del referido TUE³⁹.
51. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3⁴⁰ del artículo 11° del TUE de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI.

Sobre la prescripción del plazo para determinar la existencia de una infracción administrativa

52. Sobre el particular, es pertinente mencionar que, el numeral 250.1 del artículo 250° del TUE de la LPAG⁴¹ establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años.

³⁹ **TUE de la LPAG**
Artículo 10.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias. (...)

⁴⁰ **TUE de la LPAG**
Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)
11.3. La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

⁴¹ **TUE de la LPAG**
Artículo 250.- Prescripción
250.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.
El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
250.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.
En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

53. De igual modo, en el numeral 42.1 del artículo 42° del TUO del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁴² se establece que la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años.
54. Ahora bien, tal como fue indicado en la referida resolución emitida por esta sala, el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la LPAG recoge cuatro (4) tipos de infracciones: i) las instantáneas, ii) las instantáneas de efectos permanentes, iii) las continuadas y iv) las permanentes.
55. En efecto, en dicho numeral se indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción comienza a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de las infracciones instantáneas⁴³ o infracciones instantáneas de efectos permanentes⁴⁴; desde el día que se realizó la última acción constitutiva

⁴² Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución N° 045-2015-OEFA-PCD
Artículo 42°.- Prescripción

- 42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.
- 42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
- 42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.
- 42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.
- 42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso

⁴³ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

"se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".

ANGELES DE PALMA DEL TESO. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.*

Consulta: 29 de diciembre de 2017.

http://www.mpfm.gov.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf

⁴⁴ Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas de efectos permanentes, o denominadas infracciones de estado:

"...se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico pero no su mantenimiento. La infracción también crea un estado antijurídico duradero —como las permanentes— pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. Así, el cómputo del plazo de prescripción comienza en el momento de la consumación del ilícito, al crearse el estado antijurídico." (Ibidem)

de la infracción en el caso de infracciones continuadas⁴⁵; o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes⁴⁶. Dicho detalle puede ser observado en el siguiente cuadro:

Tipo de infracción	Inicio del cómputo del plazo para prescripción
Infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes	A partir del día en que la infracción se hubiera cometido
Infracciones continuadas	Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción
Infracciones permanentes	Desde el día en que la acción cesó

56. Considerando el marco normativo expuesto, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la infracción imputada, corresponde a esta sala especializada identificar, en primer lugar, la naturaleza de la infracción, a fin de determinar su tipo y, en virtud de ello —en segundo lugar— establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.

57. Sobre el particular, se establece que la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución tiene naturaleza instantánea con efectos permanentes, toda vez que la situación antijurídica detectada en la Supervisión Regular 2012 (referida a que no se realizó un adecuado acondicionamiento de residuos sólidos) se cometió en un solo momento, sin perjuicio de que dicha conducta pudo haber generado impactos negativos adversos al medio ambiente que se hayan prolongado en el tiempo. En tal sentido, a partir de la fecha de comisión de la infracción se inició el cómputo del plazo de

⁴⁵ Con relación a la infracción continuada, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

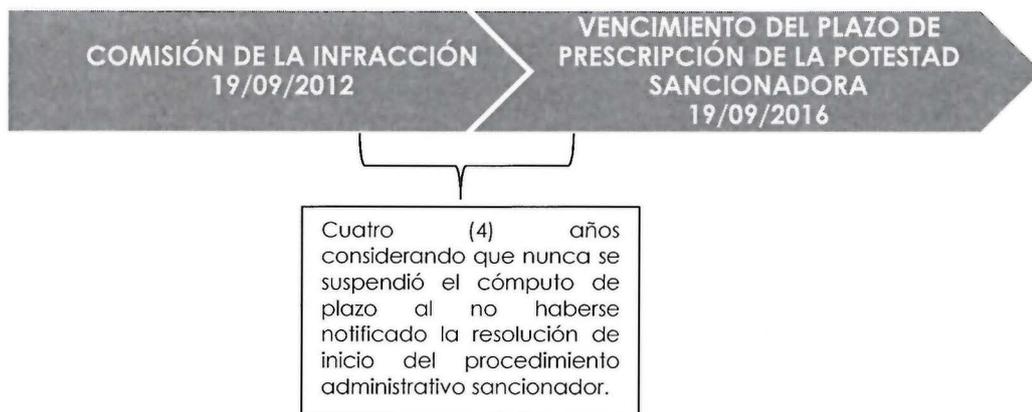
“La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.” (Ibidem)

⁴⁶ Sobre las infracciones permanentes, Ángeles De Palma señala lo siguiente:

“(…) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción sólo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)”
Por tanto, sólo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...). (Ibidem)

prescripción.

58. Asimismo, debe indicarse que si bien conforme al numeral 42.2 del Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, el plazo de prescripción para determinar la existencia de una infracción administrativa se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado, en el presente caso, al no haber sido notificada adecuadamente la resolución de inicio del procedimiento administrativo sancionador y siendo nula la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI, se concluye que el plazo de prescripción no fue suspendido.
59. Por lo tanto, la facultad del OEFA para determinar la responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución prescribía el 19 de setiembre de 2016, tal como se puede apreciar del gráfico presentado, a continuación:



60. En efecto, teniendo en cuenta que la comisión de la infracción fue detectada el 19 de setiembre de 2012 (durante la Supervisión Regular 2012) y que no se ha suspendido el cómputo de la prescripción para determinar la responsabilidad administrativa, se tiene que en el mes de setiembre de 2016 (oportunidad en la que la DFSAI tenía a su cargo el expediente administrativo) ha prescrito el plazo con el que cuenta la Autoridad Instructora para determinar la existencia de infracción administrativa, correspondiendo a este órgano colegiado declarar esta situación, en atención a lo dispuesto por el numeral 250.3 del artículo 250° del TUO de la LPAG.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-

2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:



PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI del 22 de septiembre de 2016, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Henry Ever Díaz Osco por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa.

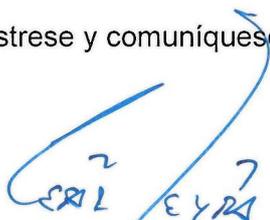


SEGUNDO.- DECLARAR prescrito el plazo para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, de conformidad con el artículo 42° del Texto Único Ordenado del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 045-2015-OEFA-PCD.

TERCERO.- NOTIFICAR la presente resolución a Henry Ever Díaz Osco, y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA (ahora, DFAI), para los fines correspondientes.

CUARTO.- NOTIFICAR la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Presidente

Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental

VOTO DISCREPANTE DEL VOCAL JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Guardando el debido respeto por la opinión vertida en mayoría por mis colegas vocales, emito un voto discrepante respecto de la decisión adoptada en la Resolución N° 097-2017-OEFA/TFA-SMEPIM en cuanto se pronuncia por declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI del 22 de setiembre de 2016; por los fundamentos de hecho y de derecho que seguidamente expongo:

1. Como se ha señalado en el acápite referido a Antecedentes, el Expediente N° 536-2016-OEFA/DFSAI/PAS fue remitido el 5 de setiembre de 2017 por el Director de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos solicitando se declare la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI. Dicho pedido fue evaluado por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en su oportunidad y con fecha 27 de octubre de 2017 se devolvió el expediente y se solicitó a la indicada dirección que, a efectos de evaluar la procedencia de la solicitud, proporcione el sustento legal y/o técnico sobre la existencia de la causal de nulidad de la que adolecería la mencionada resolución directoral. Posteriormente, la dirección señala que su solicitud se sustenta en el numeral 8.2 del artículo 8° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en lo dispuesto por el numeral 211.2 del artículo 211° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, por lo que remite el expediente en cuestión a fin que se evalúe si corresponde declarar la nulidad de oficio de Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI.
2. Debido a ello es que la resolución aprobada en mayoría incorpora –previo a la dilucidación de la cuestión controvertida–, el punto denominado *Sobre la competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental para declarar la responsabilidad administrativa de las resoluciones emitidas por la DFSAI*, cuyo desarrollo tiene como premisa “(...) *la revisión de la normativa aplicable a la nulidad de los actos administrativos y a la instancia competente para declarar la nulidad, así como las decisiones emitidas por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en las que se evaluó la existencia de causales de nulidad respecto a las resoluciones emitidas por la DFSAI*”. Si bien considero que el antecedente sobre el cual se construye esta primera parte de la resolución es acertado, en el sentido que es necesario realizar un análisis de la normativa y un estudio de la jurisprudencia, discrepo con las conclusiones a las que se ha arribado y que han permitido finalmente emitir una decisión declarando la nulidad.
3. Previamente, es menester señalar que la posibilidad de la declaratoria de nulidad de un acto administrativo afectado en su validez es una muestra de los poderes de autotutela inherentes a la Administración pero, como cualquier decisión que se adopte, debe efectuarse dentro del marco legal. En tal sentido, debe mencionarse que el artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 se refiere a la instancia competente para declarar la nulidad y desarrolla

en el numeral 11.1 quién y cómo puede plantear la nulidad de los actos administrativos; en el numeral 11.2 quién conoce y declara la nulidad, tanto la denominada nulidad de oficio como la llamada nulidad a secas; y en el numeral 11.3 los alcances de la responsabilidad administrativa del emisor del acto inválido. Sobre quién conoce y declara la nulidad, el vigente artículo 11° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 (incorporado por el Decreto Legislativo N° 1272), a diferencia de la redacción original, señala lo siguiente:

“Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.2 La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratará de un acto dictado por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por la resolución de la misma autoridad.

La nulidad planteada por medio de un recurso de reconsideración o de apelación será conocida y declarada por la autoridad competente para resolverlo.”

4. De lo glosado se advierte, por un lado, que son dos los supuestos que el legislador ha previsto para que pueda ser declarada la nulidad de un acto administrativo. Por un lado, cabe formular una nulidad a través del uso de los recursos impugnatorios, supuesto en el cual ésta se conocerá y declarará por la autoridad competente para resolver el recurso. Por otro, que la nulidad de oficio es conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto, salvo que la autoridad que lo emitió no esté sometida a subordinación jerárquica supuesto en el cual la nulidad se declara por resolución de la misma autoridad.
5. De una lectura del acápite Antecedentes de la resolución, queda claro que no se está frente a un procedimiento recursivo pues no se ha interpuesto recurso de apelación alguno, tampoco se advierte de autos un recurso de reconsideración. En dicho contexto puede afirmarse que el Tribunal de Fiscalización Ambiental no actúa, en el presente caso, como autoridad competente de carácter resolutivo. Si ello es así, y dado que solo se puede actuar en dos supuestos para declarar una nulidad, cabe preguntarse: ¿Es el Tribunal de Fiscalización Ambiental la autoridad superior de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos?
6. De acuerdo al planteamiento esbozado en la resolución aprobada en mayoría la respuesta se encontraría en el artículo 211° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444. Es de notar sin embargo que el numeral 211.2 del artículo citado contiene una formula especial para la declaratoria de la nulidad de oficio al señalar lo siguiente:

“Artículo 211.- Nulidad de oficio

(...)

211.2 La nulidad de oficio solo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratará de un acto emitido por un autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad es declarada por resolución del mismo funcionario.”

7. Como fluye de lo anotado en el punto 3, la nulidad de oficio es una actividad de control de *ultima ratio* de la Administración en la que deben cumplirse algunos presupuestos. El principal es que debe ser declarada únicamente por el funcionario jerárquico superior (numeral 211.2), debiendo tenerse en cuenta además que debe declararse cuando agravie el interés público o lesione derechos fundamentales (numeral 211.1), y respetando todas las previsiones establecidas en el artículo en comento. Así, para declarar la nulidad de oficio de un acto favorable al administrado debe corrersele, previamente, traslado en un plazo no menor de cinco días (numeral 211.2, tercer párrafo), el plazo prescriptorio para la declaración de nulidad es dos años (numeral 211.3), el plazo para demandar la nulidad ante el Poder Judicial es tres años (numeral 211.4) y debe lograrse la votación unánime para que los consejos o tribunales puedan declarar la nulidad de oficio de sus propios actos, atribución que solo podrá ejercerse dentro del plazo de un año contado desde la fecha en que el acto es notificado al interesado (numeral 211.5).
8. Como puede observarse el artículo 211° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 no establece pautas para identificar a la autoridad superior de quien dictó el acto, en los términos del artículo 11° del mismo cuerpo legal, y menos aún define a quién debe entenderse como tal. En ese orden de ideas, no puede considerarse –a partir de las normas citadas–, que el Tribunal de Fiscalización Ambiental sea el superior jerárquico para efectos de los procedimientos sancionadores; ello debido a que la única forma en que el tribunal se instituye como autoridad competente de segunda y última instancia para declarar una nulidad es cuando debe resolver un recurso de apelación, es decir cuando se genera un procedimiento recursivo de apelación.
9. Asimismo, tampoco puede considerarse que el numeral 8.2 el artículo 8° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, que establece las funciones de las Salas Especializadas, considere al tribunal como la autoridad superior de quien dictó el acto. Ello en tanto la nulidad de oficio regulada en el precitado artículo 8° es la prevista en el artículo 211° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, la que, tal como se ha explicado, es una actividad de la Administración de *ultima ratio* sujeta a reglas especiales que solo puede ser utilizada por las salas especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental para declarar la nulidad de sus propias resoluciones.

10. Es más, todo lo contrario a lo señalado en la resolución aprobada en mayoría se desprende de la lectura del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM que establece en el literal a) del artículo 20°, como función del Tribunal de Fiscalización Ambiental, conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA. Ello guarda concordancia con lo previsto en el numeral 2.1 del artículo 2° y el artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental que establecen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es un órgano resolutorio del OEFA que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa, con autonomía técnica en el ejercicio de sus funciones e independencia funcional en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa sobre la materia, respectivamente.
11. Lo expuesto permite dar respuesta a la interrogante planteada. Si se tiene en cuenta que los dispositivos legales evaluados no consideran expresamente al tribunal como autoridad superior, ni es posible llegar a dicha calidad evaluando las funciones que recaen en el órgano resolutorio, la respuesta es que el Tribunal de Fiscalización Ambiental no es la autoridad superior de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
12. Es menester preguntarse también, como variable a la inquietud formulada si ¿La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos está sometida a subordinación jerárquica respecto del Tribunal de Fiscalización Ambiental? Con dicha evaluación se verificará si la conclusión a la que se ha llegado *supra* puede ser rebatida desde un aspecto inherente a la condición de autoridad superior.
13. Para responder ello es pertinente recurrir al Decreto Supremo N° 043-2006-PCM, que aprueba los Lineamientos para la elaboración y aprobación del Reglamento de Organización y Funciones – ROF por parte de las entidades de la Administración Pública. En el glosario de términos se define *jerarquía* como la línea continua de autoridad que se extiende desde la cima de la organización hasta el eslabón más bajo; también conocida como cadena de mando. Asimismo, se señala que el *nivel jerárquico* refleja la dependencia jerárquica de los cargos dentro de la estructura orgánica de la Entidad. Como fluye de lo indicado, cualquier ejercicio para entender la noción de subordinación jerárquica, debe efectuarse desde la perspectiva de la jerarquía y el nivel jerárquico, conceptos que importan una línea continua de autoridad o cadena de mando que muestra la dependencia jerárquica de los cargos en la

estructura orgánica. Si tiene en cuenta que el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA establece que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio de la entidad queda claro que solo puede ser autoridad competente –en los términos del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444–, más no autoridad superior, de lo que se desprende que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos –como órgano de línea– no está sometida a subordinación jerárquica respecto del Tribunal de Fiscalización Ambiental cuando no existe un procedimiento recursivo de apelación.

14. En cuanto a la referencia realizada a la Resolución N° 067-2016-OEFA/TFA-SEE del 27 de setiembre de 2016 como sustento para que el Tribunal de Fiscalización Ambiental evalúe la nulidad de oficio, debe señalarse que si bien se trata de un pronunciamiento emitido por la Sala Especializada en Energía en cuya conformación no participé, hoy al servir de apoyo para aprobar la resolución en mayoría debo señalar –en el marco del presente voto–, que por los argumentos vertidos en los puntos precedentes no puedo considerar que se trate de un referente a seguir.
15. Por lo indicado, tampoco concuerdo con la finalidad plasmada en el considerando 34 de la resolución, el cual señala que la expedición de la decisión materia de la discordia se hace *“con miras a adoptar una línea jurisprudencial uniforme”* (sic). Si bien es correcto buscar la uniformidad en las decisiones para que a través de la reiteración se pueda construir un criterio consolidado en los pronunciamientos que se emitan por un tribunal, en materia de atribución de competencias y funciones estas debe ser expresas y no derivarse de interpretaciones.

En consecuencia, mi voto es porque la solicitud remitida por el Director de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación sea devuelta conjuntamente con el expediente al no corresponder que el Tribunal de Fiscalización Ambiental declare la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 1446-2016-OEFA/DFSAI.

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI

Vocal

**Sala Especializada en Minería Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**