



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

**RESOLUCIÓN N° 425-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE : 1958-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : CELINDA CHÁVEZ FLORES  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1209-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** Se confirma la Resolución Directoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la señora Celinda Chávez Flores contra la Resolución Directoral N° 0580-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018.

Lima, 5 de diciembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. La señora Celinda Chávez Flores<sup>1</sup> (en adelante, **señora Chávez Flores**) desarrolla la actividad de comercialización de hidrocarburos en el establecimiento de venta de combustibles líquidos – Estación de Servicios de su titularidad (**EE.SS.**), ubicada en la Asociación Pro Vivienda Las Violetas Mz. S, Lote 2, distrito de San Juan de Lurigancho, provincia y departamento de Lima.
2. El 21 de febrero de 2000, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **DGH del Minem**) otorgó a favor de la señora Chávez Flores, la *Constancia de Registro para el Establecimiento de Venta de Combustibles Líquidos* con Registro N° 947945<sup>2</sup>.
3. El 15 de abril (en adelante, **Supervisión Regular I**) y el 6 de agosto de 2015 (en lo sucesivo, **Supervisión Regular II**), así como el 10 de mayo de 2016 (en adelante, **Supervisión Regular III**) la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó tres acciones de supervisión a la EE.SS. de la administrada, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 10080675343.

<sup>2</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 2939-2016-OEFA/DS-HID, p. 160, contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

4. Los resultados de la Supervisión Regular I, fueron recogidos en el Acta de Supervisión s/n del 15 de abril de 2015<sup>3</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión I**) y analizados en el Informe de Supervisión N° 0975-2015-OEFA/DS-HID<sup>4</sup> del 10 de diciembre de 2015 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión I**).
5. Asimismo, lo detectado durante la Supervisión Regular II, se detalló en el Acta de Supervisión del 6 de agosto de 2015<sup>5</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión II**) y desarrolló en el Informe de Supervisión N° 2939-2016-OEFA/DS-HID<sup>6</sup> del 15 de junio de 2016 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión II**).
6. Por su parte, los hallazgos evidenciados durante la Supervisión Regular III fueron recogidos en el Acta de Supervisión s/n del 10 de mayo de 2016<sup>7</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión III**) y examinados en el Informe de Supervisión N° 3383-2016-OEFA/DS-HID<sup>8</sup> del 15 de julio de 2016 (en lo sucesivo, **Informe de Supervisión III**) y en su anexo<sup>9</sup>.
7. Las conclusiones obtenidas en los Informes de Supervisión I y II, fueron analizadas a través del Informe Técnico Acusatorio N° 2780-2016-OEFA/DS<sup>10</sup> del 30 de setiembre de 2016 (en adelante, **ITA**).
8. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1239-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio de 2017<sup>11</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra la señora Chávez Flores<sup>12</sup>.
9. El Informe Final de Instrucción N° 0021-2017-OEFA/DFSAI/SDFEM-IFI<sup>13</sup> del 28 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), fue notificado

<sup>3</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 0975-2015-OEFA/DS-HID, pp. 89 a 92, contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

<sup>4</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

<sup>5</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 2939-2016-OEFA/DS-HID, pp. 149 a 152, contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

<sup>6</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

<sup>7</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 3383-2016-OEFA/DS-HID, pp. 46 a 50, contenido en el disco compacto que obra a folio 15.

<sup>8</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 15.

<sup>9</sup> Folios 16 al 22.

<sup>10</sup> Folios 1 al 9.

<sup>11</sup> Folios 15 al 98. Dicho acto fue debidamente notificado a la administrada el 24 de agosto de 2017 (folios 24 y 25).

<sup>12</sup> Cabe señalar que la administrada no presentó descargos contra la mencionada Resolución Subdirectoral.

<sup>13</sup> Folios 26 al 33.

a la administrada el 23 de enero de 2018, otorgándosele un plazo de quince días hábiles para la presentación de sus descargos<sup>14</sup>.

10. Mediante la Resolución Directoral N° 0580-2018-2018-OEFA/DFAI<sup>15</sup> del 28 de marzo de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) declaró la existencia de responsabilidad administrativa<sup>16</sup> por parte de la señora Chávez Flores, por la conducta infractora que se detalla a continuación:

**Cuadro N° 1: Conducta infractora<sup>17</sup>**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	La administrada realiza actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con	Artículo 5° y 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>18</sup> (en adelante, <b>RPAAH</b> ); en concordancia con los artículos	Numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones

<sup>14</sup> Mediante escrito con Registro N° 15707 del 16 de febrero de 2018, la señora Chávez Flores presentó sus descargos al referido acto administrativo (folios 35 al 214).

<sup>15</sup> Folios 225 al 233. Acto debidamente notificado a la administrada el 11 de abril de 2018 (folio 234).

<sup>16</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de la señora Chávez Flores, se realizó en virtud de lo dispuesto en la siguiente normativa:

**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. (...) Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos: (...)

b) **Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas. (...)**

**Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

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

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.

<sup>17</sup> Sobre este extremo, es menester precisar que si bien la Autoridad Instructora inició el procedimiento administrativo contra la señora Chávez Flores por la comisión de la infracción recogida en el numeral 5.1 del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, detallado en el numeral 3.2 del cuadro anexo a la misma, la DFAI –como órgano decisor– concluyó sancionar al administrado en virtud a lo dispuesto en el numeral 4.1 del cuadro anexo a la RCD N° 006-2018-OEFA/CD; ello en razón a la aplicación del principio de retroactividad benigna, toda vez que el bloque de tipicidad actual resulta más favorable para la administrada al aplicarse, ya no un rango de sanción de 200 UIT a 20 000 UIT (como ocurría con la anterior norma) sino un único rango máximo de 30 000 UIT.

<sup>18</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**  
**Artículo 5°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental**

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	instrumento de gestión ambiental (en adelante, IGA) aprobado previamente por la	24 <sup>19</sup> , 74° y numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 –Ley General del Ambiente– (en lo sucesivo, LGA); artículo 3° <sup>20</sup> de la Ley N° 27446 –Ley del sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental– (en adelante, Ley del SEIA); y el	relacionadas con los IGA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto relacionado con las Actividades de Hidrocarburos, deberá gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Ambiental Competente que corresponda a la Actividad a desarrollar, de acuerdo a sus competencias. Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Ambiental Competente aprobará o desaprobará el Estudio Ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental. La inadmisibilidad, improcedencia, desaprobaración o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones de Ley. Cuando por razones de emergencia ambiental sea necesario ejecutar actividades no previstas en los Planes de Contingencia aprobados, éstas no requerirán cumplir con el trámite de la evaluación ambiental. Lo antes señalado deberá ser comunicado a la Autoridad Ambiental Competente, al OSINERGMIN y a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, quien realizará la supervisión correspondiente de acuerdo a sus competencias. La Autoridad Ambiental Competente no evaluará los Estudios Ambientales presentados con posterioridad al inicio, ampliación o modificación de una Actividad de Hidrocarburos. De presentarse estos casos, se pondrá en conocimiento a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental.

#### Artículo 8°.- Requerimiento de Estudio Ambiental

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente. El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

19

#### Ley N° 286411, Ley General del Ambiente

##### Artículo 24.- Del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental

24.1 Toda actividad humana que implique construcciones, obras, servicios y otras actividades, así como las políticas, planes y programas públicos susceptibles de causar impactos ambientales de carácter significativo, está sujeta, de acuerdo a ley, al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA, el cual es administrado por la Autoridad Ambiental Nacional. La ley y su reglamento desarrollan los componentes del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

24.2 Los proyectos o actividades que no están comprendidos en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, deben desarrollarse de conformidad con las normas de protección ambiental específicas de la materia.

##### Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

##### Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes. (...)

20

#### Ley N° 27446, Ley del sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental

##### Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

No podrá iniciarse la ejecución de proyectos ni actividades de servicios y comercio referidos en el artículo 2° y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitirles, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	autoridad competente.	artículo 15 <sup>o21</sup> del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (en adelante, RLSEIA).	OEFA/CD <sup>22</sup> (en adelante, RCD N° 006-2018-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 1239-2017-OEFA/DSFAI/SDI.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental.

11. En consecuencia, resolvió sancionar a la señora Chávez Flores con una multa ascendente a 69.08 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT).
12. Por su parte, en el artículo 2° de la referida Resolución, ordenó al administrado el cumplimiento de la medida correctiva descrita conforme el siguiente detalle:

<sup>21</sup> **Reglamento de la Ley del sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM**

**Artículo 15°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental**

Toda personal natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento. Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental. La desaprobaración, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley.

<sup>22</sup> **Cuadro anexo de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD que aprueba la Tipificación infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental, aplicables a los administrados que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA**

ANEXO: CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS Y ESCALA DE SANCIONES RELACIONADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL						
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACCIÓN			BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCION NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN						
4	DESARROLLAR PROYECTOS O ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL					
4.1	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente.		Artículos 3° y 12° de la Ley del SEIA. Artículos 13° y 15° del Reglamento de la Ley del SEIA. Artículos 26° y 27° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE		HASTA 30 000 UIT

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

N°	Conducta infractora	Medida correctiva		
		Obligaciones	Plazo de cumplimiento	Forma y plazos para acreditar el cumplimiento
1	La administrada realizó actividades de comercialización de hidrocarburos, sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	<p>a. Deberá proceder con el cese de las actividades desarrolladas en la EE.SS., hasta la aprobación del IGA correspondiente ante la autoridad competente.</p> <p>b. De verificarse el incumplimiento de lo dispuesto en el literal a precedente, dentro del plazo establecido en la medida correctiva, la ejecución de lo dispuesto en la misma será ser efectuado por la DS, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivadas del incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.</p>	En un plazo no mayor de noventa días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la resolución apelada.	<p>En un plazo no mayor de cinco días hábiles, contado a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá remitir a la DFAI lo siguiente:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación de la EE.SS. a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en el Grifo que incluyan, entre otros, monitoreos de calidad ambiental, desmantelamiento de instalaciones y equipos, retiro y disposición final de residuos, fotografías y/o videos de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84</p>

Fuente: Resolución Directoral-I.  
Elaboración: TFA.

13. El 7 de mayo de 2018, la señora Chávez Flores interpuso recurso de reconsideración<sup>23</sup> contra la Resolución Directoral N° 0580-2018-OEFA/DFAI, solicitando la nulidad de la resolución impugnada y el consecuente archivo del procedimiento sancionador iniciado en su contra.
14. A través de la Resolución Directoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI<sup>24</sup> del 31 de mayo de 2018, la DFAI declaró improcedente por extemporáneo el recurso de reconsideración interpuesto por la señora Chávez Flores; toda vez que la administrada presentó el mencionado recurso impugnativo transcurrido el plazo máximo de quince (15) días hábiles para su interposición – esto es, hasta el 3 de mayo de 2018–.
15. El 8 de agosto de 2018, la administrada interpuso recurso de apelación<sup>25</sup> contra la Resolución Directoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:
  - a) La resolución apelada vulnera las normas del debido procedimiento, pues contrariamente a lo señalado por la DFAI, el medio impugnatorio fue

<sup>23</sup> Presentado con escrito con Registro N° 41682 (folios 235 al 242).

<sup>24</sup> Folios 243 al 244. Acto debidamente notificado a la administrada el 18 de julio de 2018 (folio 245).

<sup>25</sup> Folios 246 al 254.

presentado en el plazo establecido por ley – esto es, el 7 de mayo de 2018–; debiendo considerarse como días inhábiles el 13 de abril (declarado no laborable por la VIII Cumbre de las Américas, mediante Decreto Supremo N° 022-2017-TR) y 1 de mayo de 2018 (Día del Trabajo).

- b) Al declararse improcedente el recurso de reconsideración, indicó la administrada, se le genera una total inseguridad jurídica pues se vulnera el debido procedimiento, así como se le limita, de manera arbitraria, ejercer su derecho de defensa consagrado en la Constitución Política del Perú.
- c) Finalmente, solicitó se revoque la resolución apelada, a efectos de que disponga a la primera instancia evalúe su recurso de reconsideración.

## II. COMPETENCIA

- 16. 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**)<sup>26</sup>, se crea el OEFA.
- 17. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>27</sup> (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.

<sup>26</sup> 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.

<sup>27</sup> 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.

18. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325, se 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 OEFA<sup>28</sup>.
19. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>29</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>30</sup> 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.
20. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>31</sup>, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>32</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización

28

**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.

29

**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.

30

**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.

31

**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.

32

**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 2017.

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio 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 pronunciamiento; 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 la sala 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:

Ambiental (en adelante, **TFA**) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. ADMISIBILIDAD

21. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

### IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

22. 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)<sup>33</sup>.
23. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>34</sup>, se 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.
24. 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 cuánta 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.

- 
- 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.

<sup>33</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>34</sup> **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.

25. 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 ambiente<sup>35</sup>.
26. 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 fundamental<sup>36</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>37</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>38</sup>.
27. 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.
28. 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 inciertos<sup>39</sup>.
29. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>36</sup> **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.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

30. Determinar si la Resolución Directoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI fue emitida conforme a derecho.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

31. Como se desprende del acápite *Antecedentes* de la presente resolución, en su recurso de apelación la administrada alegó que el plazo máximo para interponer el recurso de reconsideración venció el 7 de mayo de 2018 y no como, erróneamente señaló la DFAI, al considerar que aquel venció el 3 de mayo del presente.

28. Sobre el particular, esta sala estima conveniente mencionar que, en efecto, el ordenamiento jurídico nacional reconoce en los administrados la facultad procesal de cuestionar las decisiones adoptadas por la Administración, a través de la interposición de recursos impugnatorios<sup>40</sup>; entre los cuales se encuentra el recurso de reconsideración.

29. Al respecto, en el artículo 216° del TUO de la LPAG, el ordenamiento jurídico nacional prevé la posibilidad de interponer recurso de reconsideración contra la determinación de una infracción administrativa, en el plazo perentorio de quince (15) días hábiles, contado desde el día siguiente de la notificación del acto que se impugna.

30. Siendo que, dicho plazo deberá ser valorado en función de lo establecido en el artículo 220<sup>41</sup> del mencionado cuerpo normativo; a partir del cual, **una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos, se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.**

31. Aunado a ello, corresponde indicar que, en efecto, los plazos fijados por norma expresa son improrrogables, de conformidad con el numeral 1 del artículo 140° del TUO de la LPAG<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> TUO de la LPAG

Artículo 215°.- Facultad de contradicción (...)

215.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma. (...)

<sup>41</sup> TUO de la LPAG

Artículo 220.- Acto firme

Una vez vencido los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

<sup>42</sup> TUO de la LPAG

32. Llegados a este punto, resulta pertinente acotar que en el artículo 217° del TUO de la LPAG<sup>43</sup> se señala que el recurso de reconsideración se interpondrá ante el mismo órgano que dictó el primer acto que es materia de la impugnación, debiéndose sustentar en nueva prueba.
33. En esa línea, en el numeral 4.3 del artículo 4° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD<sup>44</sup> (en adelante, **RPAS**), se establece que la Autoridad Decisora será el órgano competente para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.
34. Así las cosas, en el presente caso se advierte que la DFAI, mediante la Resolución Directoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI, declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por la señora Chávez Flores, al determinar que aquella no presentó el mencionado recurso dentro del plazo máximo legalmente establecido, conforme se muestra a continuación:

4. Al respecto, la Resolución Directoral N° 580-2018-OEFA/DFAI fue debidamente notificada el 11 de abril del 2018, conforme se desprende de la Cédula de Notificación N° 644-2018 (...)
5. En ese sentido, el administrado tuvo como plazo máximo para impugnar la referida resolución hasta el 3 de mayo de 2018.
6. De la revisión de la documentación obrante en el expediente, se advierte que, el administrado presentó<sub>[sic]</sub> el recurso de reconsideración el 7 de mayo de 2018.
7. Por lo tanto, de lo expuesto se evidencia que **CELINDA CHAVEZ FLORES** ha interpuesto fuera del plazo legal, toda vez que fue presentado excediendo los quince (15) días hábiles de haberse notificado la Resolución Directoral N° 580-2018-OEFA/DFAI, por lo cual **corresponde declarar improcedente el recurso de reconsideración.**

(Énfasis original y subrayado agregado)

**Artículo 140°.- Obligatoriedad de plazos y términos**

140.1. Los plazos y términos son entendidos como máximos, se computan independientemente de cualquier formalidad, y obligan por igual a la administración y a los administrados, sin necesidad de apremio, en aquello que respectivamente les concierna. Los plazos para el pronunciamiento de las entidades, en los procedimientos administrativos, se contabilizan a partir del día siguiente de la fecha en la cual el administrado presentó su solicitud, salvo que se haya requerido subsanación en cuyo caso se contabilizan una vez efectuada esta.

<sup>43</sup> **TUO de la LPAG.**

**Artículo 217.- Recurso de reconsideración**

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

<sup>44</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.**

**Artículo 4.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador**

Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes: (...)

**4.3 Autoridad Decisora:** Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones.

### Sobre los descargos de la administrada

35. Ante el pronunciamiento emitido por la DFAI, y tal como se señaló en el acápite *Antecedentes* de la presente resolución, la señora Celinda Chávez argumentó –a través del recurso de apelación interpuesto– que la mencionada autoridad no consideró como días inhábiles el 13 de abril y 1 de mayo de 2018; al respecto mencionó<sup>45</sup>:

<sup>2</sup> Los días 13 y 14 de Abril del 2018 fueron declarados feriados por la Cumbre de las Américas, mediante Decreto Supremo N° 022-2017 para Lima Metropolitana y el Callao.

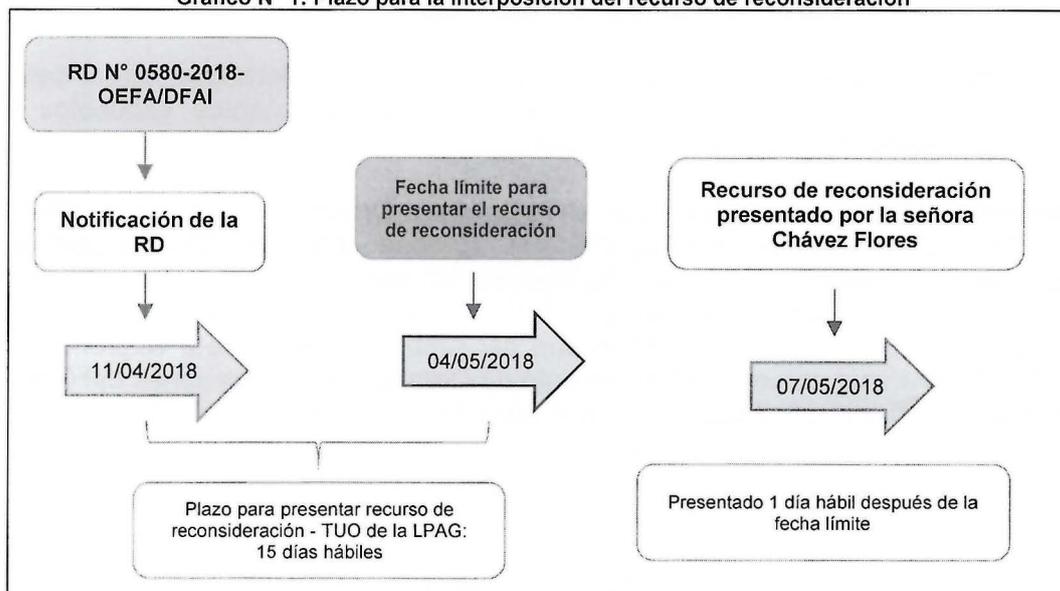
<sup>3</sup> 1ero de Mayo es feriado por el Día del Trabajo [sic]

36. Declaración que, en ese sentido, señaló le genera indefensión, en tanto se tiene que el recurso de reconsideración fue presentado dentro del plazo de ley y no de manera extemporánea.

37. Llegados a este punto, y a efectos de valorar los argumentos de la administrada, este tribunal procederá a realizar la verificación de los actuados obrantes en el expediente, a partir de los cuales sea posible determinar el cumplimiento de los plazos legalmente establecidos.

38. En esa medida, tras la revisión de las piezas integrantes del presente expediente, se advierte que la Resolución Directoral N° 580-2018-OEFA/DFAI fue notificada el 11 de mayo de 2018; por lo que, en virtud de lo prescrito en el ya referido artículo 216° del TUO de la LPAG, el plazo empezó a computarse a partir del día siguiente de su notificación, y concluyó el 4 de mayo de 2018, conforme el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Plazo para la interposición del recurso de reconsideración



Elaboración: TFA

<sup>45</sup> Argumento señalado por la administrada en los pies de página N°s 2 y 3 de su escrito de apelación.

39. Como se puede observar del cuadro precedente, este tribunal pudo evidenciar que, contrariamente a lo señalado por la DFAI –la cual consideró el 3 de mayo de 2018 como fecha límite para la interposición del recurso de reconsideración– el plazo del cual disponía la señora Chávez Flores para ejercer su derecho de contradicción culminó el **4 de mayo de 2018**.
40. En efecto, el cálculo al cual llegó este órgano colegiado se sustentó al considerar que i) mediante Decreto Supremo N° 022-2017-TR se declaró día no laborable el viernes 13 de abril de 2018<sup>46</sup> y ii) el 1 de mayo de 2018 se considera día inhábil al conmemorarse el Día del Trabajo.
41. Del análisis efectuado se colige, por tanto, que aun cuando la administrada alegue que la primera instancia efectuó un cómputo errado del plazo fijado para la interposición del recurso de reconsideración, lo cierto es que al realizarse la verificación y el respectivo cálculo conforme lo prescrito los artículos 146° y ss. del TUO de la LPAG, la procedencia del recurso interpuesto sólo hubiera sido estimada si dicho medio impugnatorio hubiera sido presentado dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del acto impugnado – vale decir, hasta el viernes 4 de mayo de 2018–.
42. En atención a los considerandos precedentes, este tribunal concluye que la Resolución Directoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI, mediante la cual se declaró improcedente el recurso de reconsideración presentado por la administrada por ser extemporáneo, se ajusta a lo prescrito en el artículo 216° del TUO de la LPAG.
43. Por lo tanto, corresponde confirmar el pronunciamiento de la DFAI y desestimar este extremo del recurso de apelación de la señora Chávez Flores en tanto el mismo fue emitido conforme a derecho.
44. Finalmente, y en función a lo señalado en los considerandos *supra*, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto a los argumentos expuestos por la administrada en su escrito de apelación.

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.

<sup>46</sup> Al respecto, cabe señalar que si bien, los días viernes 13 y sábado 14 de abril de 2018, fueron declarados como días no laborables a nivel de Lima Metropolitana y la Provincia Constitucional del Callao para trabajadores de los Sectores Público y Privado; contrariamente a lo señalado por la administrada, para el cómputo del plazo solo se debe considerar el día viernes 13, en tanto el horario de atención establecido para el OEFA conforme a las prerrogativas fijadas mediante Decreto Supremo N° 083-2009-PCM, es de lunes a viernes de 8:45 a 16:45 hrs.

**SE RESUELVE:**

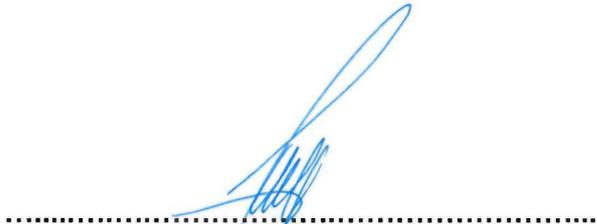
**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1209-2018-OEFA/DFAI del 31 de mayo de 2018, en el extremo que declaró improcedente del recurso de reconsideración presentado por la señora Celinda Chávez Flores contra la Resolución Directoral N° 580-2018-OEFA/DFAI del 28 de marzo de 2018, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.** - Notificar la presente resolución a la señora Celinda Chávez Flores y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

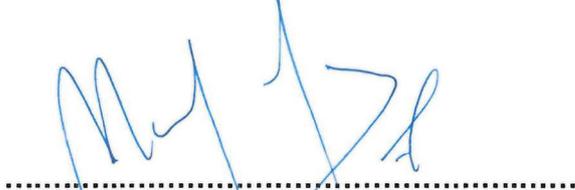
Regístrese y comuníquese.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**CARLA LORENA PÉGORARI RODRIGUEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental