



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

RESOLUCIÓN N° 427-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 2046-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : INVERSIONES VENTURA A & R E.I.R.L – INVENTA A&R E.I.R.L.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1569-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI del 6 julio de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Inversiones Ventura A & R E.I.R.L – Inventa A & R E.I.R.L., contra la Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, toda vez que quedó acreditada su responsabilidad administrativa por realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, en el extremo que sancionó a Inversiones Ventura A & R E.I.R.L – Inventa A & R E.I.R.L., con una multa ascendente a setenta y 53/100 (70.53) de Unidades Impositivas Tributarias (UIT). En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 5 de diciembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Inversiones Ventura A & R E.I.R.L – Inventa A & R E.I.R.L.¹ (en adelante, **Inversiones Ventura**) realiza actividades de comercialización de hidrocarburos en el Grifo, que está ubicado en Avenida Miguel Iglesias Mz. J Lote 8, Cooperativa de Vivienda San Miguel de Apuri, distrito de San Juan de Miraflores, provincia y departamento de Lima. (en adelante, **Grifo**).
2. El 25 de febrero y 25 de agosto de 2015 así como el 7 de setiembre de 2016, la

¹ Registro Único de Contribuyente N°20521194724.

Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó tres visitas de supervisión regular al grifo a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.

3. Hallazgos que fueron recogidos en el Acta Supervisión s/n del 25 de febrero de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión I**) y en el Acta de Supervisión s/n del 25 de agosto de 2015 (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión II**).
4. Los resultados de las mencionadas acciones de supervisión fueron analizados en el Informe de Supervisión N° 1396-2015-OEFA/DS-HID del 18 de diciembre de 2015², en el Informe de Supervisión Directa N° 2850-2016-OEFA/DS-HID del 10 de junio de 2016³ y el Informe de Supervisión Directa N° 5503-2016-OEFA/DS-HID del 28 de noviembre de 2016⁴, así como, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 3095-2016-OEFA/DS⁵ del 27 de octubre de 2016 (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la base de los Informes de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1260-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio de 2017⁶, 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 Inversiones Ventura.
6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Inversiones Ventura⁷, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 0039-2017-OEFA/DFAI/SFEM⁸ del 29 de diciembre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción⁹.
7. Mediante Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Inversiones Ventura, por la conducta infractora que se detalla a continuación en el Cuadro N° 1¹⁰:

² Páginas del 7 al 11 del documento 1 contenido en el CD obrante en el folio 15.

³ Páginas del 6 al 13 del documento 2 contenido en el CD obrante en el folio 15.

⁴ Páginas del 5 al 11 del documento 3 contenido en el CD obrante en el folio 5.

⁵ Folios 6 al 14.

⁶ Folios 16 y 22. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de octubre de 2017 (folio 23).

⁷ Folios 24 al 26. Dicho escrito fue presentado el 27 de octubre de 2017.

⁸ Folios 36 al 43. Dicho informe fue notificado el 22 de enero de 2018.

⁹ Cabe indicar que el administrado presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción con escrito de registro N° 13387 del 7 de febrero de 2018 (Folios 47 al 56).

¹⁰ Folios 77 al 85. Dicha resolución fue notificada el 30 de mayo de 2018.

Cuadro N° 1: Conducta infractora

Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora
Inversiones Ventura realiza actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.	Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹¹ , Artículos 5° y 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹² (en adelante,	Literal b) del numeral 5.1 del artículo 5° ¹⁶ de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; y del numeral 3.2 del Cuadro a la misma.

¹¹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹² **Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 5°.- Obligatoriedad de la Certificación Ambiental 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, desaprobación 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.

¹⁶ **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zona prohibidas.**

Artículo 5°. - Infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental

5.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas con el desarrollo de actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental: (...)

- b) Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la vida o salud humana. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de doscientos (200) hasta veinte mil (20 000) Unidades Impositivas Tributarias.

Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora
	RPAAH), artículo 24°, 74° y el numeral 1) del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente ¹³ (en adelante, LGA) el artículo 3° de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental ¹⁴ (en adelante, LSNEIA), el artículo 15° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-	

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL Y EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EN ZONAS PROHIBIDAS				
INFRACCIÓN (SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR)	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
3	DESARROLLAR ACTIVIDADES SIN CONTAR CON INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL			
3.2	Desarrollar proyectos o actividades sin contar con un Instrumento de Gestión Ambiental aprobado previamente por la autoridad competente, generando daño potencial a la vida y salud humana	Artículo 3° de la Ley del SEIA, artículo 15° del Reglamento de la Ley del SEIA, artículo 24°, artículo 74° y numeral 1 del Artículo 75° de la Ley General del Ambiente.	MUY GRAVE	-
				De 175 a 17 500 UIT

13

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

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.

14

Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

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.

Conducta infractora	Normas sustantivas	Norma tipificadora
	2009-MINAM ¹⁵ (en adelante, RLSNEIA).	

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1260-2017-OEFA/DFSAI/SDI y Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI

Elaboración: TFA.

8. En consecuencia, resolvió sancionar a Inversiones Ventura con una multa ascendente a setenta con 53/100 (70.53) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), vigentes a la fecha de pago.
9. Asimismo, en dicho pronunciamiento se ordenó a Inversiones Ventura la medida correctiva que se detalla a continuación:

Cuadro N° 2: Medida correctiva

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
Inversiones Ventura realiza 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 Grifo hasta la aprobación del instrumento de gestión ambiental 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 dicha medida será efectuada por la Dirección de Supervisión en Energía y Minas, a cuenta y cargo del administrado, sin perjuicio de la responsabilidad derivada del</p>	En un plazo no mayor de 90 días hábiles contado desde el día siguiente de notificada la resolución apelada.	<p>En un plazo no mayor de 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente del término del plazo para cumplir la medida correctiva, deberá remitir a la DFAI la siguiente documentación:</p> <p>i) Copia del cargo de comunicación del cierre de la estación de servicios a la autoridad certificadora ambiental.</p> <p>ii) Un informe con las medidas a adoptarse para el cese de las actividades desarrolladas en la estación de servicios 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>

¹⁵ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009
Artículo 15°. - **Obligatoriedad de la Certificación Ambiental**

Toda persona 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 desaprobación, 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.

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo para el cumplimiento	Plazo y forma para acreditar el cumplimiento
	incumplimiento de la medida correctiva en cuestión.		

Fuente: Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA.

10. La Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI del 30 de abril de 2018, se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI, en base al artículo 8° del RPAAH, indicó que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben contar con un instrumento de gestión ambiental (en adelante, **IGA**) aprobado previamente por la autoridad competente, antes del inicio de sus actividades de comercialización.
- (ii) Pese a ello, durante la Supervisiones Regulares, la DS constató que Inversiones Ventura no contaba con un IGA aprobado por la autoridad competente.
- (iii) Respecto a lo señalado por el administrado, relacionado a que desde el inicio de sus actividades en el establecimiento materia de supervisión ha realizado constantes gestiones para obtener la aprobación del IGA correspondiente, la DFAI indicó que ello no desvirtúa el hecho imputado, puesto que su obligación como titular del establecimiento es contar con un IGA aprobado por la autoridad competente.
- (iv) De otro lado, el administrado señaló en sus descargos que presentó una solicitud de aprobación ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAEE**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) la cual no fue tramitada por ser presentada de forma extemporánea ante el desconocimiento del plazo otorgado por el RPAAH.
- (v) Al respecto, la DFAI indicó que el argumento formulado por Inversiones Ventura no desvirtúa el hecho imputado, en tanto que las normas son de obligatorio cumplimiento desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial *El Peruano*, salvo disposición contraria de la misma norma que posterga su vigencia en todo o en parte, de acuerdo a lo establecido en el artículo 109° de la Constitución Política de 1993. Por lo que, durante el plazo para la adecuación ambiental otorgado en el RPAAH, el administrado debió entre otros aspectos, presentar el Plan de Adecuación Ambiental correspondiente.
- (vi) Asimismo, el administrado indicó en sus descargos no estar de acuerdo con la medida correctiva propuesta en la Resolución Subdirectoral N° 1260-2017-OEFA/DFSAI/SDI. Ante ello, propuso contratar a un profesional especialista en Seguridad y Medio Ambiente para las operaciones del establecimiento, en tanto se modifique la normativa ambiental y pueda

aprobarse el Instrumento de Gestión Ambiental que requiere su estación de servicios.

(vii) Al respecto, la DFAI indicó que no resulta factible la medida correctiva propuesta por el administrado puesto que la contratación de un Supervisor especialista en temas de Seguridad y Medio Ambiente no brindaría objetividad e imparcialidad al momento de medir los eventuales impactos ambientales negativos generados por las actividades que realizan en el establecimiento. Asimismo, la DFAI, la existencia o no de futuras modificaciones al RPAAH que beneficien a Inversiones Ventura no afectan el cumplimiento de las actuales obligaciones que deben cumplir como titular de la actividad de comercialización de hidrocarburos.

(viii) De otro lado, respecto al argumento del administrado referido a que ha cumplido a cabalidad los compromisos ambientales descritos por la normatividad ambiental, la DFAI señaló que el artículo 3º del RPAAH indica claramente que los Titulares de la Actividad de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental, por ende, no es posible considerar como merito el cumplimiento de las normas ambientales como causal de suspensión del presente procedimiento administrativo sancionador.

(ix) Por lo expuesto, la primera instancia desestimó los alegatos presentados por Inversiones Ventura y determinó su responsabilidad por haber incumplido la normativa indicada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución al haber realizado actividades de comercialización de hidrocarburos, sin contar con un IGA aprobado mediante resolución por autoridad competente.

(x) Asimismo, la DFAI ordenó la medida correctiva indicada en el Cuadro N° 2 toda vez que la conducta infractora generaría un efecto nocivo a la la vida o salud humana debido a que no cuenta con la evaluación, medidas de control y mitigación de impactos negativos generados por las actividades que se realizan en el grifo.

11. El 19 de junio de 2018, Inversiones Ventura interpuso un recurso de reconsideración¹⁷ contra la Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI.

12. Mediante la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI¹⁸ del 6 de julio de 2018, la DFSAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Inversiones Ventura contra la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI, por los siguientes fundamentos:

a) Respecto las fotocopias de unos documentos denominados solicitud de aprobación del Plan de Adecuación Ambiental y Plan de Adecuación

¹⁷ Folios 87 al 92.

¹⁸ Folios 168 al 169. Notificada el 8 de agosto de 2018 (folio 170).

Ambiental, presentados por el administrado como nueva prueba, la DFAI señaló que mediante dichos medios probatorios el administrado pretende eludir su responsabilidad administrativa por la realización de actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental, sin embargo, ello no califica como un eximente de responsabilidad del hecho imputado en la Resolución, puesto que se trata de una solicitud presentada al Minem con posterioridad al inicio del presente PAS y que a la fecha se encuentra en proceso de evaluación.

- b) Respecto a las fotografías presentadas por el administrado, con lo cual busca acreditar que el grifo es pequeño y solo cuenta con un surtidor, la DFAI indicó que este no está relacionado a la conducta infractora y no reviste de importancia en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- c) Por otro lado, el administrado indicó que la multa impuesta atenta contra el derecho al trabajo, además de ser desproporcional y confiscatoria lesionando los Principios de Legalidad, del Debido Procedimiento, Razonabilidad y Presunción de Veracidad y al artículo 22º de la Constitución Política del Perú.
- d) En razón a ello, la DFAI indicó que la multa impuesta fue calculada conforme a lo estipulado en el numeral 4.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de Gestión Ambiental, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD; la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a ser utilizados en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD; y el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD.
- e) En ese sentido, la primera instancia desestimó lo alegado por el administrado en este extremo, acotando que la multa impuesta de 70.53 UIT ha sido calculada considerando no exceder el diez por ciento (10%) de los ingresos brutos anuales presentados por el administrado; en cumplimiento de lo estipulado por el artículo 12º del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017- OEFA/CD y respetando los Principios de no confiscatoriedad, Legalidad, Debido Procedimiento, Razonabilidad.
- f) De otro lado, respecto a lo alegado por el administrado referido a la vulneración al Principio de Veracidad en base al desconocimiento de las normas de adecuación ambiental y de la falta de información o aviso del mismo, la DFAI señaló que ello no es compatible con el principio invocado, más aún cuando las normas son de conocimiento público desde la promulgación de las mismas, salvo disposición contraria expresa, de acuerdo a lo establecido en el artículo 109º de nuestra Constitución.

- g) Finalmente, sobre la vulneración al Derecho al Trabajo, la DFAI indicó que, en la resolución, no se ha impuesto la privación y/o suspensión de este derecho fundamental, pues la misma ha sido debidamente motivada en lo resuelto.

13. Mediante escrito presentado el 28 de agosto de 2018, Inversiones Ventura interpuso recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:

Respecto a la determinación de responsabilidad

- a) El administrado señaló en base al principio de presunción de veracidad que recién con las resoluciones remitidas, se enteró de las normas de adecuación ambiental, reiterando que nunca se le comunicó que debía adecuarse a las disposiciones normativas.
- b) En esa línea, indicó que, por un desconocimiento de las normas, se pretenda cerrar su grifo, el cual solo cuenta con un surtidor de seis mangueras, señalando además que es su única fuente de ingreso.
- c) De otro lado, el administrado señaló que la primera instancia no valoró el cargo de la solicitud de Aprobación del Plan de Adecuación Ambiental presentado al Minem, con lo cual busca acreditar que ya inició los trámites a efectos de que la autoridad competente apruebe su Plan de Adecuación Ambiental.

Respecto de la medida correctiva

- d) Inversiones Ventura señala que la medida correctiva dictada por la DFAI relacionada al cierre del grifo, resulta contrario al principio constitucional, que toda persona tiene derecho a trabajar libremente, con sujeción a ley.

Respecto a la imposición de la multa

- e) El administrado señaló que la resolución venida en grado vulnera los principios de legalidad, del debido proceso y de razonabilidad.
- f) Señala que la multa impuesta es confiscatoria y desproporcional, por cuanto sus ingresos mensuales son solo de S/ 1, 932.42, en esa línea señaló lo siguiente:

Es acaso razonable y proporcional, imponer una Multa ascendente a 70.53 de Unidades Impositivas Tributarias, que equivale a la suma de S/292,699.50
(DOSCIENTOS NOVENTA Y DOS MIL SEISCIENTOS NOVENTINUEVE

¹⁹ Folios 171 al 177.

CON 50/100 SOLES), cantidad que resulta excesiva, confiscatoria y desproporcional.

ES DESPROPORCIONAL, porque de acuerdo a la **UTILIDAD NETA AL 31 DE DICIEMBRE DE 2017** acreditado en la SUNAT, remitido a vuestra dirección, es decir por un año, es sólo de S/ 23,189.00 soles, que divididos entre 12 meses, equivale a **S/ 1,932.41 (MIL NOVECIENTOS TREINTIDOS CON 41/100 SOLES)**, lo que significa, que mensualmente el grifo **INVERSIONES VENTURA A&R E.I.R.L.** tiene sólo **UN INGRESO MENSUAL DE S/1,932.41 SOLES**, debiéndose precisar que ese ingreso neto de S/ 23,189.00 soles NO ES MENSUAL SINO ANUAL, y es probable, que ello, haya sido la equivocación al aplicar la multa ascendente a 70.53 UIT'S que equivale a la suma exorbitante de S/292,699.50 soles, la misma que es atentatoria con nuestra propia subsistencia (...)

La constitución no ampara el abuso de derecho como consagra en el Art. 103 parte in fine de nuestra Carta magna, cuando se pretende justificar que la multa impuesta de 70.53 UIT, ha sido calculada, de conformidad

La Constitución no ampara el abuso del derecho como se consagra en el Art. 103 parte *in fine* de nuestra Carta magna, cuando se pretende justificar que la multa impuesta de 70.53 UIT, ha sido calculada, de conformidad con el art. 12 del Reglamento del PAS del OEFA, (...) esta disposición, que es de un Reglamento expedido por el Consejo Directivo de OEFA, ¿Puede justificar dicha imposición?, cuando en la realidad y lo legal, es que siendo una norma de menor jerarquía que las normas establecidas en la Constitución, no puede justificar una multa excesiva, abusiva y confiscatoria. (Énfasis y subrayado Original)

- g) De otro lado, el administrado señaló que la nueva tipificación de infracciones administrativas aprobada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, resulta ser mas beneficiosa al establecer un rango mínimo de 0, razón por la cual solicita que se aplique el efecto retroactivo de la mencionada norma.
- h) Finalmente, el administrado señaló que con las fotografías presentadas oportunamente en su recurso de reconsideración busca demostrar que su grifo es pequeño por lo que no considera que se le haya aplicado una multa desproporcional.

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**)²⁰, se crea el OEFA.

²⁰ 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

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° 30011²¹ (en adelante, **Ley del SINEFA**), 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, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA, 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 OEFA²².
17. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁴ al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo

materia ambiental que corresponde.

²¹ **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.

²² **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.

²³ **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.

²⁴ **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.

Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁵ 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, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización 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

19. 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 (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

²⁵ **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.

²⁶ **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.

²⁷ **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:

- 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.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. 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)²⁸.
21. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁹, 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.
22. 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.
23. 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 ambiente³⁰.
24. 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 fundamental³¹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ Ley N° 28611.

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.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ 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 que dicho ambiente se preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.

25. 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.
26. 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 inciertos³⁴.
27. 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.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

28. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso consisten en determinar:
 - (i) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Inversiones Ventura por realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
 - (ii) Si la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la Autoridad Decisora.

³² 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.

³³ 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.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

- (iii) Si la multa impuesta a Inversiones Ventura, ha sido debidamente calculada por la autoridad decisora.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Inversiones Ventura por realizar actividades de comercialización de hidrocarburos sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente

Sobre la obligatoriedad de los compromisos asumidos en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados

29. Teniendo en cuenta los alegatos presentados por el administrado en su recurso de apelación, de manera preliminar, debe indicarse que en el artículo 3° de la LSEIA³⁵ en concordancia con el artículo 15° del RLSEIA³⁶, se establece que toda persona (natural o jurídica) que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, tiene la obligación de gestionar y obtener la aprobación de una certificación ambiental por parte de la autoridad competente; lo que determina la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión, en caso de desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la certificación ambiental.
30. Asimismo, a través del artículo 24° de la LGA³⁷ se ratificó la evaluación del impacto ambiental como instrumento de gestión aplicable obligatoriamente a toda actividad

³⁵ Ley N° 27446.

Artículo 3°.- Obligtoriedad 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, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

³⁶ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

Artículo 15°.- Obligtoriedad de la Certificación Ambiental

Toda persona 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 desaprobación, 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.

³⁷ Ley N° 28611.

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,

humana que implique servicios y otras actividades susceptibles de causar impactos ambientales significativos; precisándose, además, que aún aquellos proyectos o actividades no comprendidos dentro del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental debían cumplir con las normas ambientales específicas.

31. En esa línea, en los artículos 5° y 8° del RPAAH se impone a los titulares de las actividades de hidrocarburos la obligación de iniciar, ampliar o modificar sus actividades contando, previamente, con la aprobación de un instrumento de gestión ambiental y a cumplir los compromisos establecidos en este.
32. En este sentido, resulta oportuno indicar que la certificación ambiental se colige como un mecanismo orientado a garantizar la calidad ambiental y la conservación de los recursos naturales, así como lograr su manejo sostenible, en beneficio del entorno natural y social. La cual, por otro lado, se formaliza mediante la emisión de un acto administrativo por parte de la autoridad competente, que determina la viabilidad ambiental de la actividad a realizar, y que se expresa en la aprobación del correspondiente IGA.
33. Así, de acuerdo con la normativa del sector energético, el titular debe contar con un instrumento de gestión ambiental para el desarrollo de sus actividades, el cual debe describir los aspectos físico-naturales, biológicos, socio-económicos y culturales en el área de influencia del proyecto, así como las medidas de prevención y control a aplicar para lograr un desarrollo armónico entre las operaciones de la industria minera y el ambiente.
34. Además, debe precisarse que el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la LGA, establecen lo siguiente:

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." (Énfasis nuestro)

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 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.

el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.”
(Énfasis nuestro)

35. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si Inversiones ventura cumplió con la obligación ambiental fiscalizable referida a contar con un instrumento de gestión ambiental previamente aprobado por parte de la autoridad certificadora competente antes de iniciar sus actividades de comercialización.

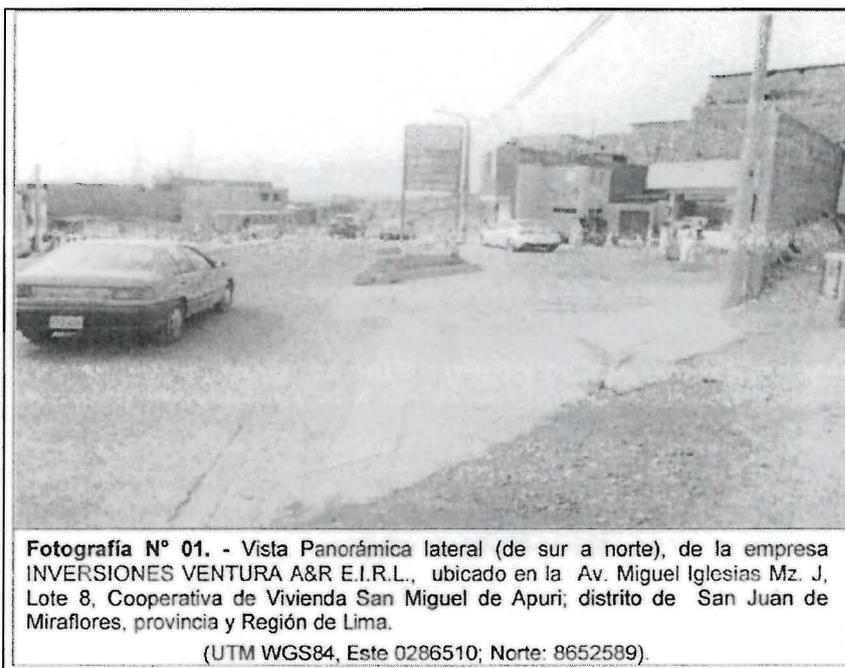
Sobre la conducta infractora

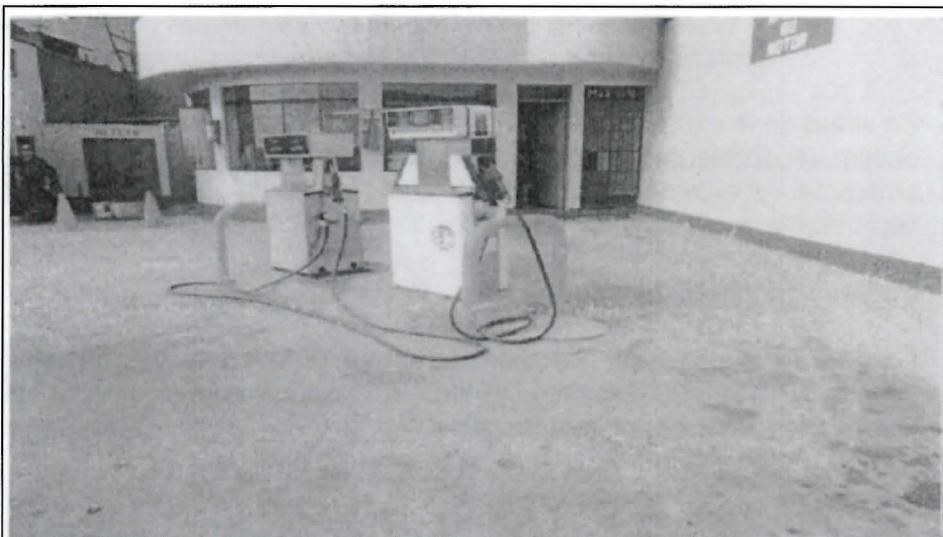
36. Durante la Supervisión Regular, conforme obra en el Informe de Supervisión Directa N° 1396-2015-OEFA/DS-HID, se verificó que el grifo de titularidad de Inversiones Ventura, no cuenta con IGA:

Hallazgo N° 01:

Dentro del marco del ejercicio de la función de supervisión directa, bajo el ámbito de competencias del OEFA, se constató que el Puesto de Venta de Combustible – Grifos de la empresa INVERSIONES VENTURA A&R E.I.R.L., no cuenta con un Instrumento de Gestión Ambiental debidamente certificado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos.

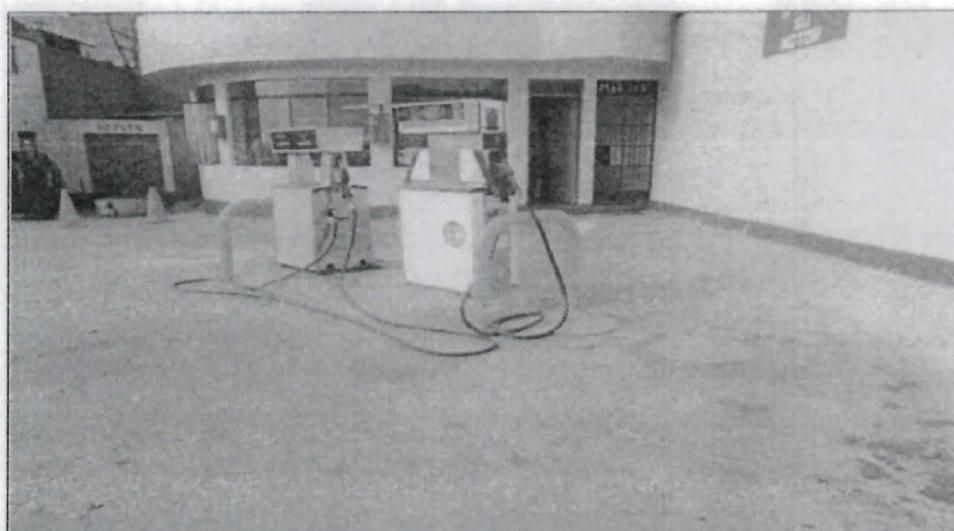
37. Dicho hallazgo se encuentra sustentado en las fotografías N°s 1, 2 y 4 del Informe de Supervisión Directa, tal como se muestra a continuación:





Fotografía N° 02. - Vista de la oficina administrativa, de la empresa INVERSIONES VENTURA A&R E.I.R.L., ubicado en la Av. Miguel Iglesias Mz. J, Lote 8, Cooperativa de Vivienda San Miguel de Apuri; distrito de San Juan de Miraflores, provincia y Región de Lima.

(UTM WGS84, Este 0286513; Norte: 8652590).



Fotografía N° 04. - Vista de Zona de descarga de CL, de la empresa INVERSIONES VENTURA A&R E.I.R.L., ubicado en la Av. Miguel Iglesias Mz. J, Lote 8, Cooperativa de Vivienda San Miguel de Apuri; distrito de San Juan de Miraflores, provincia y Región de Lima.

(UTM WGS84, Este 0286518; Norte: 8652592).

38. Asimismo, mediante el Informe de Supervisión Directa N° 2850-2016-OEFA/DS-HID, se señaló lo siguiente:

Hallazgo N° 01:

De la supervisión documental al Puesto de Venta de Combustible – Grifos de la empresa INVERSIONES VENTURA A&R E.I.R.L., se advirtió que no remitió copia del Instrumento de Gestión Ambiental a la fecha de culminación del presente informe (22/01/2016).

39. En base a dichas consideraciones, la DFAI declaró la responsabilidad administrativa de Inversiones Ventura por no contar con instrumento de gestión ambiental aprobado previamente por la autoridad competente.

Respecto de los argumentos formulados por el administrado

40. Sobre el particular, en su recurso de apelación, el administrado refirió que con la determinación de la responsabilidad administrativa se habría vulnerado el principio de veracidad, toda vez que reconoce que su incumplimiento se produjo como consecuencia del desconocimiento de la normativa vigente; siendo que tuvo conocimiento de la obligatoriedad de contar con un IGA, a partir del inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.
41. Por tal motivo, reiteró que nunca se le comunicó que debía adecuarse a las disposiciones normativas; de forma que, el hecho de que se pretenda cerrar su grifo por dicho desconocimiento, implica un perjuicio en su contra al ser su única fuente de ingreso.
42. Sin perjuicio de la valoración de los argumentos esgrimidos por el administrado, este tribunal considera necesario hacer hincapié en que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 109° de la Constitución Política del Perú³⁸, la ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación salvo disposición contraria que postergue su vigencia. Por tanto, una vez publicada, se presume que esta es conocida por toda la ciudadanía, sin que pueda aducirse, como medio de defensa su desconocimiento; máxime si se tiene en consideración que, Inversiones Ventura –como titular de la actividad de hidrocarburos– es conocedor de las normas que regulan su actividad y de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo.
43. Partiendo de lo expuesto, y en función a lo alegado por Inversiones Ventura, el principio de presunción de veracidad que se encuentra recogido en el numeral 1.7

³⁸ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

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

del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁹, establece que se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados conforme a Ley, **responden a la verdad de los hechos que aquellos afirman**; presunción *iuris tantum*, pues admite prueba en contrario.

44. En función a lo expuesto, resulta evidente que corresponde a la Administración el practicar todos los medios probatorios a su alcance, con la finalidad de acreditar de manera fehaciente los hechos constitutivos de infracción.
45. En efecto, el principio de verdad material que se encuentra recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, prescribe que la autoridad administrativa competente tiene el deber de adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, **aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas**, a fin de acreditar de manera plena los hechos que sirven de motivo a sus decisiones⁴⁰.
46. Exigencia que, por otro lado, resulta importante a fin de poder desvirtuar la presunción del principio de licitud recogido en el numeral 9 del artículo 246° del TUO de la LPAG⁴¹; el cual constituye una de las exigencias que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, presumiéndose en virtud del mismo que los administrados han actuado apegados a sus deberes, salvo prueba en contrario.
47. De acuerdo con las disposiciones citadas, se advierte que el principio de presunción de licitud que rige la potestad administrativa sancionadora, solo podrá

³⁹ 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:(...)

1.7. **Principio de presunción de veracidad.** - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

⁴⁰ 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: (...)

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

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

⁴¹ TUO de la LPAG.

De la Potestad Sancionadora

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

9. **Presunción de licitud.**- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

ser desvirtuado en caso la autoridad administrativa – en aplicación del principio de verdad material – decida adoptar los medios probatorios autorizados por ley (aun cuando no hayan sido propuestos por los administrados) y ordene en su caso la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias para la adopción final del caso, generando con ello la convicción suficiente para acreditar el incumplimiento de la obligación (tipificada como infracción administrativa) por parte del administrado.

48. Por consiguiente, y con base en los medios probatorios actuados, así como lo señalado en el Acta de Supervisión y el Informe de Supervisión, esta sala considera que la DFAI acreditó fehacientemente que al momento de las Supervisiones Regulares 2015 y 2016, Inversiones Ventura no contaba con un IGA aprobado previamente por la autoridad competente.
49. En ese sentido, como quiera que, a través de la actuación de los medios probatorios, ha quedado acreditado el incumplimiento imputado al administrado, quebrándose la presunción de veracidad formulada por Inversiones Ventura, corresponde desestimar lo sostenido por el recurrente en el presente extremo de su recurso, al no haberse vulnerado el principio de presunción de veracidad, contenido en el TUO de la LPAG.

Respecto a la debida motivación

50. Ahora bien, el administrado señaló que la primera instancia no valoró el cargo de la solicitud de Aprobación del Plan de Adecuación Ambiental presentado al Minem, con lo cual busca acreditar que ya inició los trámites a efectos de que la autoridad competente apruebe su Plan de Adecuación Ambiental.
51. En consideración a ello, esta sala procederá a verificar si la DFAI al emitir la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI valoró el cargo de la solicitud de Aprobación del Plan de Adecuación Ambiental presentado por el administrado
52. De manera preliminar, debe indicarse que el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴², establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías

42

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.

inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos al derecho a obtener una debida motivación de las resoluciones.

53. En ese contexto, el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa⁴³, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
54. Asimismo, respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3^o⁴⁴ del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^o⁴⁵ del citado instrumento, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

⁴³ **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.

⁴⁴ **TUO de la LPAG**
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos
Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)
4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁴⁵ **TUO de la LPAG**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.
No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.
6.4 No precisan motivación los siguientes actos:
6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.
6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.
6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

55. En este contexto, nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa. Así, los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación⁴⁶. En primer lugar, se recoge la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública⁴⁷, conforme al principio del debido procedimiento; mientras que, en segundo lugar, se consigna –como requisito previo a la motivación– la obligación de verificar plenamente los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material⁴⁸.

⁴⁶ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

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

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

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

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

(...)

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

⁴⁷ TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

⁴⁸ TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

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

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

56. Asimismo, de acuerdo con el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, mientras que el artículo 6° del citado instrumento establece con mayor detalle sus alcances, prohibiciones y excepciones.
57. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
58. Por tanto, en consideración a lo señalado por Inversiones Ventura, esta sala procederá a verificar si la DFAI al emitir la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI valoró el medio probatorio presentado por el administrado en su recurso de reconsideración el cual consiste en una fotocopia del cargo de la solicitud de Aprobación del Plan de Adecuación Ambiental, conforme se aprecia a continuación:

Cuadro N° 3: Argumento esgrimidos por el administrado y análisis realizado por la DFAI

Argumentos de Inversiones Ventura	Análisis de la DFAI
<p>5).- Que de conformidad con el Art. 217 del TUO de la LEY de Procedimiento Administrativo General, sustento mi recurso de reconsideración en las siguientes nuevas pruebas:</p> <p>5.1 El cargo de la solicitud de Aprobación del Plan de Adecuación Ambiental (PAA), dirigido al Director General de Asuntos Ambientales Energéticos – Ministerio de Energía y Minas, de fecha 15/06/2018, a la cual se ha adjuntado el Plan de Adecuación ambiental para Establecimiento de Venta al Público de combustible Liquidos en folios 58, con los que ya se iniciaron los trámites del Plan de Adecuación Ambiental, y estar cumpliendo con las formalidades de Ley.</p>	<p>7. Asimismo, el administrado presentó los siguientes medios probatorios:</p> <p>(i) Copia de la solicitud de aprobación del Plan de Adecuación presentada al Ministerio de Energía y Minas de fecha 18 de junio de 2018, y copia del Plan de Adecuación Ambiental del administrado. (...)</p> <p>11. Respecto al medio probatorio indicado en el punto (i), este no califica como un eximente de responsabilidad del hecho imputado en la Resolución, puesto que se trata de una solicitud presentada al Ministerio de Energía y Minas con posterioridad al inicio del presente PAS y que a la fecha se encuentra en proceso de evaluación.</p>

Fuente: Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

59. Tal como se desprende del Cuadro N° 3 de la presente resolución, la DFAI valoró el cargo de la solicitud de Aprobación del Plan de Adecuación Ambiental, concluyendo que este no califica como un eximente de responsabilidad del hecho imputado en la Resolución, puesto que se trata de una solicitud presentada al Minem con posterioridad al inicio del presente Procedimiento Administrativo Sancionador.
60. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI se encuentra debidamente motivada en relación a lo alegado por el administrado, por lo que corresponde desestimar el presente extremo de la apelación.

V.2 Si la medida correctiva señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución ha sido debidamente dictada por la Autoridad Decisora.

61. Inversiones Ventura señala que la medida correctiva dictada por la DFAI relacionada al cierre del grifo, resulta contrario al derecho fundamental del trabajo recogido en la Constitución Política del Perú.
62. Al respecto, debe señalarse que el derecho al trabajo como todo derecho fundamental no es absoluto, sino que se encuentra sujeto a límites. En ese sentido, debe precisarse que, de conformidad con la normativa vigente, el OEFA es el organismo competente para realizar el seguimiento y verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, en otros, de empresas que realizan actividades en el sector energético.
63. Llegados a este punto, debe indicarse que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 22° de la Ley N° 29325⁴⁹, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir en lo posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
64. En concreto, en el literal d) del numeral 22.2 del mencionado precepto, se dispone como medidas correctivas que pueden dictarse las que se detallan a continuación:
- (...) la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica⁵⁰.
65. Del marco normativo expuesto, se desprende que, entre otros, que el OEFA dentro de sus facultades puede dictar medidas correctivas si resulta necesario revertir, remediar o compensar los impactos negativos que la conducta infractora generada hubiera causado al ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

⁴⁹ LEY N° 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
 - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

⁵⁰ De acuerdo con los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el Literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, para efectos de imponer una medida correctiva se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.

66. En base a tales consideraciones, y conforme sus facultades, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI, a través de la cual se dispuso como medida correctiva la obligación señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
67. En ese sentido, en la Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI, no se vulneró el derecho al trabajo conforme indicó el administrado, en la medida que la actuación del OEFA al dictar la medida correctiva, responde a las atribuciones que le fueron otorgadas normativamente, por lo que corresponde desestimar los argumentos del administrado en estos extremos de su apelación.

V.3 Si la multa impuesta a Inversiones Ventura, ha sido debidamente calculada por la autoridad decisora.

68. De manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Inversiones Ventura en el presente extremo, este colegiado considera pertinente realizar un análisis sobre la idoneidad de la misma.
69. En razón con ello, se debe señalar que la determinación de la multa se evalúa de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.
70. En el Anexo N° 1 "Fórmulas que expresan la metodología" de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013- OEFA/PCD, se señaló que, en el caso que no existe información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego a ello se aplicarán los factores agravantes y atenuantes correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

$$\text{Multa } (M) = \left(\frac{B}{p} \right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Suma de factores agravantes y atenuantes (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

71. Con relación al beneficio ilícito, en los numerales 18 y 20 del “Manual explicativo de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones” contenido en el Anexo N° 3 de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, se señala lo siguiente:

18. El beneficio ilícito. - El beneficio ilícito es el beneficio obtenido o que espera obtener el infractor al no cumplir una obligación ambiental fiscalizable, es decir, es lo que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción, así como lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar cometiendo la infracción. (...)

20. Son típicos conceptos que integran el beneficio ilícito:

- a) Ingresos ilícitos: ingresos económicos ilegalmente relacionados al incumplimiento de la normativa ambiental.
- b) Costos evitados: ahorro obtenido al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, mediante la no realización o postergación de las inversiones o gastos destinados a prevenir la ocurrencia de daños ambientales durante el lapso de incumplimiento de la normativa ambiental.

72. De lo mencionado, se colige que la citada Metodología tiene como propósito que (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental, (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación, así como (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.

73. Expuestas las mencionadas precisiones, en el caso materia de análisis, se tiene que, en la graduación de la multa a imponer como sanción, la DFAI consideró que el beneficio ilícito provino de la realización de actividades económicas sin contar con un IGA aprobado previamente por la autoridad competente; que para el caso en particular se trataría de una Declaración de Impacto Ambiental(DIA) o un Plan de Manejo Ambiental (PMA).

74. Para lo cual determinó, entre otros, que el costo evitado por parte de Inversiones Ventura asciende a siete mil trescientos cincuenta y cinco y 46/100 dólares americanos (US\$. 7 355.46), conforme se señala a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito

CALCULO DEL BENEFICIO ILÍCITO	
Descripción	Valor
Costo evitado por realizar actividades sin contar con la debida certificación ambiental ^(a)	US\$. 7 355.46
COK en S/. (anual) ^(b)	13.27%
COK _m en S/. (mensual)	1.04%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	125

Costo evitado capitalizado a la fecha del cese de la conducta infractora [CE*(1+COK)T]	US\$/ 26 808.78
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses ^(d)	3.25
Beneficio lícito a la fecha del cálculo de la multa ^(e)	S/ 87 128.54
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT ₂₀₁₈ ^(f)	S/ 4 150.00
Beneficio lícito (UIT)	20.99 UIT

Fuentes:

- (a) Se consideró como referencia un equipo profesional multidisciplinario para desarrollar actividades de elaboración de estudios ambientales. Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo- MTPE (2014). Asimismo, se empleó un esquema de consultoría, sobre la base de las remuneraciones estimadas.
- (b) Referencias: Vásquez, A. y C. Aguirre (2017). El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú. Documento de Trabajo N° 37. Gerencia de Políticas y Análisis Económico – Osinergmin, Perú.
- (c) El período de capitalización se determinó considerando la normativa referente a la conducta infractora y la fecha de cálculo de la multa, según lo desarrollado en la resolución.
- (d) Banco Central de Reserva del Perú (BCRP):
- Tipo de cambio bancario promedio compra- venta mensual.
- (e) Cabe precisar que si bien el informe tiene como fecha de emisión abril del 2018, la fecha considerada para el cálculo de la multa es febrero del 2018, mes en que se encuentra disponible la información considerada para realizar el cálculo de la multa.
- (f) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestajas/uit.html>)

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la DFAI.

75. Así también, se debe indicar que en el pie de página 25 de la Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI se precisó que el detalle de la obtención del costo evitado se encuentra contenido en el Anexo I.
76. No obstante, tras la revisión de los actuados obrantes en el expediente, esta sala verificó que aquel no obra en el expediente ni tampoco fue notificado a Inversiones Ventura, a efectos de que este tuviera conocimiento de su contenido.
77. Llegados a este punto, resulta menester mencionar que es función de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la DFAI, efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente⁵¹.
78. Análisis que, por otro lado, debería materializarse mediante la elaboración de un informe técnico que evalúe los factores que se consideraron para determinar i) el beneficio ilícito, ii) la probabilidad de detección, iii) la suma de factores agravantes y atenuantes que finalmente conllevarán al monto de la multa; o en su defecto dicho contenido, debería señalarse de forma expresa en la resolución final.

⁵¹ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre del 2017.

Artículo 65.- Funciones de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

La Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos tiene las siguientes funciones:

- a) Efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente.

79. La referida materialización, a través del correspondiente informe técnico emitido por la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la DFAI, permite tener un grado de certeza respecto a si la multa impuesta es una sanción eficaz en cuanto a sus efectos desincentivadores de las conductas socialmente no deseadas y la proporcionalidad de las sanciones respecto del daño causado o el desvalor de la acción. Eficacia que, en todo caso, resulta necesaria si se pretende que las sanciones verdaderamente desincentiven conductas ilícitas y cumplan la función de prevención general que se les supone⁵².
80. Así las cosas, resulta claro que ante su ausencia no solo se produciría el desconocimiento en el administrado de los criterios que conllevaron a su adopción, sino que además su eficacia se vería mermada; originando ello la vulneración del debido procedimiento.
81. En efecto, a través del principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246⁵³ del TUO de la LPAG y recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, atribuye a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
82. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
83. Por tanto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁵⁴, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
84. Supuesto, que en el presente procedimiento administrativo sancionador no se produjo, en la medida en la que el órgano de primera instancia al calcular el costo

⁵² Méndez Reategui, Rubén (ed.): Derecho, enfoques y métodos: una retrospectiva Centro de Publicaciones de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador ISBN: 978-9978-77-278-2 // Páginas: 149-167.

⁵³ **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.

⁵⁴ **TUO de la LPAG**
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

evitado en siete mil trescientos cincuenta y cinco y 46/100 Dólares Americanos (US\$ 7355.46), sin previamente haber detallado el cálculo estimado, ha generado una ausencia de motivación respecto a la determinación de la multa, vulnerando el principio del debido procedimiento, que comprende el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que constituye contravención al TUO de la LPAG y se subsume en la causal de nulidad señalada en el numeral 2 del artículo 10° de la citada ley, que señala que es vicio del acto administrativo, que causa su nulidad de pleno derecho, la contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.

85. En virtud a los fundamentos expuestos, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 798-2018-OEFA/DFAI en el extremo que sancionó a Inversiones Ventura con una multa ascendente a setenta y 53/100 (70.53) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.

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.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI del 6 de julio de 2018, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Inversiones Ventura A & R E.I.R.L – Inventa A & R E.I.R.L., contra la Resolución Directoral N° 798-2017-OEFA/DFAI, del 30 de abril de 2018, mediante la cual se determinó responsabilidad administrativa por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y se dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

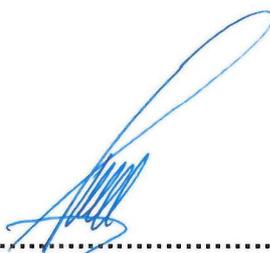
SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 1569-2018-OEFA/DFAI del 6 de julio de 2018, en el extremo que sancionó a Inversiones Ventura A & R E.I.R.L – Inventa A & R E.I.R.L, con una multa ascendente a setenta y 53/100 (70.53) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por los fundamentos establecidos en la parte considerativa y, en consecuencia **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a Inversiones Ventura A & R E.I.R.L – Inventa A & R E.I.R.L., y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

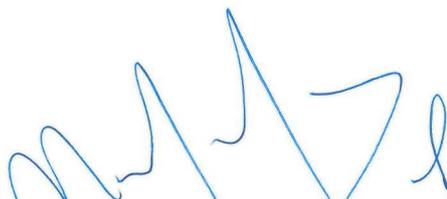
Regístrese y comuníquese.



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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
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