



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 030-2019-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 2135-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : FORTUNATA CANO QUISPE
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01155-2019-OEFA/DFAI

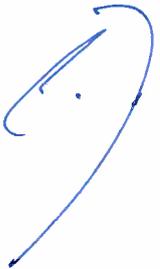
SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 01155-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Fortunata Cano Quispe contra la Resolución Directoral N° 00618-2019-2019-OEFA/DFAI del 08 de mayo de 2019, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

Lima, 18 de diciembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Fortunata Cano Quispe¹ (en adelante, **la administrada**) es una persona natural que desarrolla actividades de comercialización de hidrocarburos en el Puesto de Venta de Combustibles – Grifo, ubicado en Av. Juliaca s/n, distrito de Samán, provincia de Azángaro y departamento de Puno.
2. El 16 de setiembre de 2016, la Oficina Desconcentrada de Puno (**OD Puno**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2016**) al Puesto de Venta de Combustibles – Grifo, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y en los instrumentos de gestión ambiental de la administrada.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 10015462855.

- 
- 
- 
- 
- 
- 
3. Los resultados de la Supervisión Regular 2016 fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N² (en adelante, **Acta de Supervisión**) del 16 de setiembre de 2016 y en el Informe N° 064-2018-OEFA/ODES-PUNO (en adelante, **Informe de Supervisión**) del 7 de febrero de 2018³.
 4. Sobre la base de los referidos documentos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2135-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁴ del 23 de agosto de 2018 (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA (**DFAI**), dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra la administrada.
 5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por la administrada⁵, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 2115-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁶ el 10 de diciembre de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) el cual fue debidamente notificado a la administrada el 28 de enero de 2019, otorgándosele un plazo de quince (15) días hábiles para la presentación de sus descargos.
 6. El 08 de mayo de 2019, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 618-2019-OEFA/DFAI⁷ (en adelante, **Resolución Directoral I**), por medio de la cual resolvió

² Páginas 17 a 20 del "Anexo del Informe de Supervisión", contenido en el CD que obra a folio 11 del expediente.

³ Folios 2 al 10 del expediente.

⁴ Folios 12 al 15. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 19 de setiembre de 2018 (folio 16).

⁵ La administrada presentó sus descargos mediante escrito con Registro N° E01-080714 del 2 de octubre de 2018. (folios 18 al 36)

⁶ Folios 87 a 93 del expediente.

⁷ La referida resolución (folios 110 al 115) fue notificada a la administrada el 04 de junio de 2019 (folio 116 del expediente).

declarar la existencia de responsabilidad administrativa⁸, por la comisión de la conducta infractora detallada a continuación⁹:

⁸ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de la administrada se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución del Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

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

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

⁹ Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 619-2019-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador respecto a las siguientes conductas infractoras:

N°	Conductas Infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Fortunata Cano Quispe no cuenta con el Registro de Generación de Residuos Peligrosos.	Artículo 55° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM ⁹ (RPAAH), en concordancia con el artículo 16° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, aprobada mediante D.S. N° 0057-2004-PCM (Ley N° 27314) y el artículo 39° del Reglamento de la Ley N° 27314.	Literal 1.4 del Rubro 1 de la Tipificación y escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la tipificación de infracciones y escala de multas y sanciones de OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OEFA/CD.
2	Fortunata Cano Quispe no presentó el Registro de Incidentes, derrames de hidrocarburos y de cualquier sustancias química peligrosa.	Artículo 68° del RPAAH.	Literal 2.6 del Rubro 2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD – Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a las mismas.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
3	Fortunata Cano Quispe no presentó el Informe Ambiental Anual correspondiente al periodo 2015.	Artículo 108° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹⁰ (Nuevo RPAAH).	Literal a) del artículo 3° de la Tipificación de Infracciones y Escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (Tipificación de Infracciones del OEFA) ¹¹

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2477-2018-OEFA/DFAI/SFEM
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

7. Mediante escrito del 14 de junio de 2019¹², la administrada interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral I.
8. A través de la Resolución Directoral N° 1155-2019-OEFA/DFAI¹³ del 31 de julio de 2019 (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por la administrada, en tanto no desvirtuó la conducta infractora declarada.

¹⁰ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.**

Artículo 108°. - Obligaciones y compromisos ambientales a cargo del Titular de la Actividad de Hidrocarburos

Las personas a que hace referencia el artículo 2 del presente Reglamento y que tienen a su cargo la ejecución de proyectos o la operación de Actividades de Hidrocarburos, presentarán anualmente, antes del 31 de marzo, un informe correspondiente al ejercicio anterior (Anexo N° 4), dando cuenta detallada y sustentada sobre el cumplimiento de las normas y disposiciones de este Reglamento, sus normas complementarias y las regulaciones ambientales que le son aplicables, el cual será presentado a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, según corresponda.

Mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA se podrán cambiar los alcance, contenido, procedimiento y oportunidad para la presentación del Informe al que hace referencia el párrafo anterior.

Se sujetan a fiscalización ambiental, las obligaciones y compromisos del Titular de una Actividad de Hidrocarburos contenidas en los Contratos de Licencia y/o Servicios, los Estudios Ambientales e Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados por la Autoridad Ambiental Competente, así como el cumplimiento de la normatividad vigente.

¹¹ **Tipificación de las Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada por RCD N° 035-2015-OEFA/CD.**

Artículo 3°. - Infracciones administrativas relacionadas con la presentación del Informe ambiental anual
Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la presentación del informe ambiental anual:

- a) No presentar el "informe anual sobre el cumplimiento de la normativa ambiental durante el ejercicio anterior" dentro del plazo establecido. Esta conducta será considerada como una infracción leve y sancionada con una amonestación o una multa de hasta diez (10) Unidades Impositivas Tributarias.

¹² Escrito con Registro N° E18-59281 (folios 118 a 195).

¹³ Folios 196 a 198 del expediente. Acto debidamente notificado al administrado el 14 de agosto de 2019 (Folio 199).

9. El 21 de agosto de 2019, la administrada¹⁴ interpuso recurso de apelación, contra la Resolución Directoral II, argumentando lo siguiente:

- i) Que cumplió con remitir el Informe Ambiental Anual¹⁵ correspondiente al periodo 2015 en el plazo establecido, siendo que el informe fue presentado – por el error involuntario de un trabajador– en las oficinas del Ministerio de Energía y Minas (MINEM).
- ii) En ese sentido, manifestó que no amerita que se declare responsabilidad administrativa contra su representada, en tanto aquel evento *escapó de sus manos* y más aún cuando la Dirección Regional de Energía y Minas no le informó que no era la entidad competente para recibir el informe.

II. COMPETENCIA

10. 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 (Decreto Legislativo N° 1013)¹⁶ se crea el OEFA.

11. 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° 30011¹⁷ (Ley del SINEFA), el OEFA es un organismo público técnico

¹⁴ Presentado mediante escrito de registro N° E18-81605 (Folios 200 a 206).

¹⁵ El 31 de marzo de 2016.

¹⁶ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

¹⁷ 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

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.

12. 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 OEFA¹⁸.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁰ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²¹ 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.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²² y los artículos 19° y 20° del

ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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.

²⁰ **Ley N° 28964**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

²¹ **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.

²² **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

Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²³, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)²⁴.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²⁵, 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

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.

²³ 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 Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- 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.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁵ 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.

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.

17. 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.
18. 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 ambiente²⁶.
19. 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 fundamental²⁷, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho que dicho ambiente se preserve²⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
20. 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

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁷ **Constitución Política del Perú**

Artículo 2º.- 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

21. 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 inciertos³⁰.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. ADMISIBILIDAD

23. 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 220° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)³¹; por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar responsable a la administrada por la comisión de la única conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta Sala estima pertinente revisar el marco normativo que regula la obligación de presentar los Informes Ambientales Anuales.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 9.

³¹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

Artículo 220°. - Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 221°. - Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

26. De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 108° del Nuevo RPAAH, las personas (a que hace referencia su artículo 2°)³² a cargo de la ejecución de proyectos u operación de Actividades de Hidrocarburos, deben presentar anualmente ante la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental –**antes del 31 de marzo**– un informe correspondiente al ejercicio anterior, dando cuenta detallada y sustentada sobre el cumplimiento de las normas y disposiciones establecidas en la misma, sus normas complementarias y las regulaciones ambientales que le son aplicables.
27. En ese sentido, teniendo en cuenta que la administrada es una persona natural dedicada a una actividad de hidrocarburos (Puesto de Venta de Combustibles, de acuerdo a la Ficha de Registro Grifo N° 106586-050220114)³³ se encontraba obligada a presentar ante el OEFA, su Informe Ambiental Anual correspondiente al año 2015.
28. De otro lado cabe indicar que, durante la Supervisión Regular 2016, se detectó, entre otros, el siguiente hallazgo:

III. RESULTADOS PRELIMINARES DE LA SUPERVISIÓN DIRECTA
(...)

<p>Hallazgo N° 06:</p> <p>En la supervisión ambiental al Grifo, operado por Fortunata Cano Quispe, se advirtió que <u>no presentó el Informe Ambiental Anual correspondiente al periodo 2015 antes del 31 de marzo de 2016.</u></p>	<p>Clasificación:</p> <p>MODERADO</p>
--	---

³² **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.**
Artículo 2°. - Ámbito de aplicación

El presente Reglamento es aplicable a las Actividades de Hidrocarburos que se desarrollen en el territorio nacional, conforme a la normatividad vigente sobre la materia.

En caso que el Titular de la actividad transfiera, traspase o ceda la Actividad a un tercero, el adquirente o cesionario está obligado a ejecutar todas las obligaciones ambientales que fueron aprobadas por la Autoridad Ambiental Competente al transferente o cedente. Esta regla rige también en el caso de fusión de empresas.

Toda transferencia o cesión de la Actividad de Hidrocarburos deberá ser comunicada a la Autoridad Ambiental Competente en materia de evaluación de impacto ambiental y a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental.

³³ Página 31 del Anexo del Informe de Supervisión, contenido en el CD inserto que obra a folio 11 del expediente.

<p>Sustento:</p> <p>De la supervisión documental, se estableció que el administrado no presentó el Informe Ambiental Anual correspondiente al periodo 2015, antes del 31 de marzo de 2016.</p> <p>De acuerdo al artículo 108° del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM, en el que se precisa que las personas que tienen a su cargo la ejecución de proyectos o la operación de Actividades de Hidrocarburos, presentarán anualmente, antes del 31 de marzo, un informe correspondiente al ejercicio anterior (Anexo N° 4), dando cuenta detallada y sustentada sobre el cumplimiento de las normas y disposiciones de este Reglamento, sus normas complementarias y las regulaciones ambientales que le son aplicables, el cual será presentado a la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, según corresponda.</p> <p>No presentar el Informe Ambiental Anual de acuerdo a lo estipulado en los Términos de Referencia, según Anexo N° 4 de Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos, implica el incumplimiento de la normativa ambiental y una mala práctica ambiental.</p>	<p>Fuente de la obligación fiscalizable:</p> <p>Artículo 108° del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante D.S. N° 039-2014-EM.</p> <hr/> <p>Medios probatorios:</p> <p>Anexo 3: Acta de Supervisión de fecha 16 de setiembre de 2016 (Requerimiento de documentación)</p>
--	---

[Fuente: Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 048-2016-OEFA/OD-PUNO-HID]

29. Asimismo, de la revisión del Acta de Supervisión del 16 de setiembre de 2016, se verifica que la DS –en aplicación de lo dispuesto en el artículo 26° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA³⁴– requirió a la administrada la presentación del

³⁴ Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano, el 28 de marzo de 2015 (norma aplicable al momento de la Supervisión Regular 2016).

Artículo 26°. - De las facultades del supervisor

El supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:

- a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnéticos/electrónicos vinculados a la gestión ambiental del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión.
- d) Obtener copias de los archivos físicos y electrónicos, así como de cualquier otro documento que resulte necesario para los fines de la acción de supervisión directa.
- e) Llevar a cabo los actos necesarios para obtener o reproducir documentos impresos, fotocopias, facsímiles, planos, estudios o informes, cuadros, dibujos, fotografías, radiografías, cintas cinematográficas, imágenes satelitales, Sistema de Información Geográfica (SIG), microformas -tanto en la modalidad de microfilm como en la modalidad de soportes informáticos-, y otras reproducciones de audio y video, telemática en general y demás objetos que recojan, contengan o representen algún hecho, actividad humana o su resultado, y que sean pertinentes a la supervisión.
- g) Practicar cualquier otra diligencia de investigación que considere necesaria para comprobar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, así como recabar y obtener la información y los medios probatorios relevantes.

Informe Anual Ambiental correspondiente al año 2015, tal como se aprecia a continuación:

"Año de la consolidación del Mar de Grau"
"Decenio de las personas discapacitadas en el Perú"

REQUERIMIENTO DE DOCUMENTACIÓN

Administrado	FORTUNATA CANO QUISPE.
C.U.C.	No aplica.
Unidad fiscalizable	Puesto de Venta de Combustible – Grifos.
Actividad	Comercialización.
Representante de la unidad fiscalizable	<i>Fortunata Cano Quispe</i>

De conformidad con lo establecido en la Ley N° 29325 – Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y en los artículos 26° y 28° del Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA¹, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, solicitamos a usted entregar lo siguiente:

N°	DESCRIPCIÓN
01	Reporte o Informes de Monitoreos Ambientales de acuerdo a la frecuencia, puntos de monitoreo y parámetros de monitoreo establecido en el IGA aprobado (aire y ruido).
02	Registro de Incidentes de Fugas y Derrames.
03	Registro de Residuos Sólidos Peligrosos.
04	Informe Ambiental Anual periodo 2015.
05	Declaración de Manejo de Residuos Sólidos periodo 2015.
06	Plan de Manejo de Residuos Sólidos periodo 2016.
07	Informe de Identificación de Sitios Contaminados con su cargo de presentación ante la Autoridad Ambiental Competente cuyo plazo venció el 31 de diciembre de 2015.

Figura 1. Acta de Supervisión

30. Es preciso señalar que, mediante la Carta N° 147-2016-OEFA/OD-PUNO³⁵, se remitió a la administrada el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 048-2016-OEFA/OD-PUNO-HID del 30 de setiembre de 2016; otorgándosele un plazo de cinco (5) días hábiles para que efectúe los descargos correspondientes.

³⁵ Notificado el 03 de noviembre de 2016. Documento obrante en el Disco Compacto (CD) del expediente. (folio 11)

La información que considere pertinente para desvirtuar los hallazgos detectados o acreditar que estos han sido subsanados la cual deberá presentar dentro del plazo de cinco (05) días hábiles, contados desde el día siguiente de notificado del presente documento.

Figura 2. Carta N° 0147-2016-OEFA/OD-PUNO

31. Adicionalmente, de la revisión del Sistema de Trámite Documentario del OEFA, se advirtió que la administrada no cumplió con remitir el Informe Ambiental Anual del año 2015 antes del 31 de marzo de 2016³⁶. Por lo que, en base a dichas consideraciones, la DFAI declaró la responsabilidad de la administrada.

De los alegatos de la administrada

32. La administrada argumentó que, el 31 de marzo de 2016, presentó –por el error involuntario de uno de sus trabajadores– el Informe Ambiental Anual del año 2015 ante las oficinas del MINEM, donde recibieron el informe sin comunicarle que no eran la entidad competente. En ese sentido, manifiesta que no corresponde que se declare responsabilidad administrativa contra su representada.
33. Al respecto, de la revisión a la documentación obrante en el expediente, se advierte que –efectivamente– la administrada presentó ante la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno Regional de Puno (**DREM-PUNO**) el Informe Ambiental Anual del año 2015.
34. No obstante, como se ha señalado previamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 108° del Nuevo RPAAH, la administrada se encontraba obligada a presentar –hasta el 31 de marzo del año siguiente– el Informe Anual Ambiental ante la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental, que en este caso es el OEFA.
35. En esa línea, resulta importante precisar que, conforme con lo establecido en el

³⁶ Documentos presentados por la administrada:

1. Ficha de Registro N° 106586-050-220114, de fecha 22 de enero de 2014, otorgado por el OSINERGMIN.
2. Resolución Directoral N° 049-2013-GRP-DREM-PUNO/D, de fecha 28 de febrero de 2013.
3. Informe N° 016-2013-GRP-DREM-P-DE, de fecha 27 de febrero de 2013. Informe de aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental del Grifo "San Agustín".
4. Declaración de Impacto Ambiental del Grifo "San Agustín" (pág. N° 30, 38 y 40), carta de compromisos ambientales, plano de monitoreo (incluye puntos de monitoreo de aire y ruido).
5. Escrito S/N, con registro N° 005204, de fecha 19 de enero de 2016, remite Declaración de manejo de residuos sólidos periodo 2015 y plan de manejo de residuos sólidos periodo 2016.

[Fuente: Anexo 6 del Informe de Supervisión Directa N° 048-2016-OEFA/OD-PUNO-HID]

artículo 144° de la LGA³⁷ y el artículo 18° de la Ley del SINEFA³⁸, los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de las obligaciones fiscalizables derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, normas ambientales, así como mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA, razón por la cual, una vez verificado el hecho constitutivo de la infracción, la administrada solo puede eximirse de responsabilidad si logra acreditar de manera fehaciente la ruptura del nexo causal, ya sea por caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero.

36. Por su parte, Peña Chacón expresa lo siguiente:

“(…) la responsabilidad ambiental objetiva encuentra asidero en las teorías clásicas del riesgo creado y riesgo provecho, por cuanto quien asumen un riesgo donde exista peligrosidad, debe responder por todos los daños causados por dicha peligrosidad, incluyendo si la conducta es lícita, de esta forma, la asunción de riesgo de una actividad intrínsecamente peligrosa no podría bajo ninguna circunstancia corresponder a la víctima ni a la sociedad, sino a los responsables de la misma³⁹”.

37. En ese sentido, si bien inicialmente corresponde a la administración la carga de prueba, una vez verificada la existencia de la conducta infractora, la administrada resulta responsable objetivamente por la misma, salvo que acredite la existencia de alguna causal de eximente de responsabilidad.

38. De lo expuesto, se advierte que la administrada es quien debe acreditar la ruptura del nexo causal, lo cual no ha ocurrido en el presente caso, dado que la presentación del Informe Ambiental Anual ante la DREM-PUNO no la exime de responsabilidad administrativa, en tanto el artículo 108° del Nuevo RPAAH

³⁷ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente
Artículo 144°. - De la responsabilidad objetiva

La responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de un bien ambientalmente riesgoso o peligroso, o del ejercicio de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados en el artículo 142 precedente, y los que correspondan a una justa y equitativa indemnización; los de la recuperación del ambiente afectado, así como los de la ejecución de las medidas necesarias para mitigar los efectos del daño y evitar que éste se vuelva a producir.

³⁸ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 18°. - Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

³⁹ PEÑA CHACÓN, Mario, Daño responsabilidad y reparación del medio ambiente. Disponible en: <http://cmsdata.iucn.org/downloads/cel10_penachacon03.pdf>. Consulta: 11 de enero de 2019.

Cabe agregar que según Martín Mateo “La objetivización de la responsabilidad tiene un campo extraordinariamente propicio en las relaciones reguladas por el Derecho ambiental en cuanto que efectivamente buena parte de los daños causados al perturbarse los elementos ambientales, tienen carácter ocasional y son producto de fallos en los dispositivos técnicos de control.”

MARTÍN MATEO, Ramón, *Derecho Ambiental*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1977. P.112.

establece claramente que dicho informe debe ser presentado ante la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental.

39. Más aun, cuando –en su calidad de persona natural dedicada a actividades de comercialización de hidrocarburos– es conocedora de las normas que regulan dicha actividad, así como de las obligaciones ambientales fiscalizables a su cargo que se le imponen como titular del Puesto de Venta de Combustibles y las consecuencias de la inobservancia de las mismas; por lo que, debe dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en tales normas.
40. Sin perjuicio de lo señalado, el artículo 141° del TUO de la LPAG⁴⁰ dispone lo siguiente:

Artículo 141°. – **Presentación de escritos ante organismos incompetentes**

141.1 Cuando sea ingresada una solicitud que se estima competencia de otra entidad, la entidad receptora debe remitirla, en el término de la distancia, a aquella que considere competente, comunicando dicha decisión al administrado. En este caso, el cómputo del plazo para resolver se iniciará en la fecha que la entidad competente recibe la solicitud.

41. De lo expuesto, se advierte que el citado artículo busca proteger al administrado ante la incertidumbre de la competencia administrativa; no obstante, de acuerdo con lo expuesto en el fundamento 13, no existe incertidumbre sobre la competencia en materia de fiscalización ambiental, en tanto las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos fueron asumidas por el OEFA desde el 04 de marzo de 2011.
42. Asimismo, de la revisión de la documentación obrante en el expediente, se verifica que el Informe Ambiental Anual correspondiente al año 2015 estaba dirigido a DREM-PUNO, de modo que lo citado en el artículo 141° del TUO de la LPAG no resulta aplicable para el presente caso.
43. Finalmente, cabe señalar que, el análisis realizado por esta Sala, está referido al incumplimiento de la obligación sustantiva establecida en el artículo 108° del Nuevo RPAAH –presentación del Informe Ambiental Anual-; incumplimiento que, además, ha sido reconocido por la administrada en su recurso de apelación; y, que se encuentra debidamente tipificado como infracción administrativa en el literal a) del artículo 3° de la Tipificación de Infracciones y Escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector

⁴⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

Artículo 141°. – **Presentación de escritos ante organismos incompetentes**

141.1 Cuando sea ingresada una solicitud que se estima competencia de otra entidad, la entidad receptora debe remitirla, en el término de la distancia, a aquella que considere competente, comunicando dicha decisión al administrado. En este caso, el cómputo del plazo para resolver se iniciará en la fecha que la entidad competente recibe la solicitud.

hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.

44. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos presentados por la administrada y confirmar la Resolución Directoral N° 1155-2019-OEFA/DFAI, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral N° 0618-2019-OEFA/DFAI, que determinó la responsabilidad administrativa de la administrada por la comisión de la única conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

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° 004-2019-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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1155-2019-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2019, que declaró improcedente el recurso de reconsideración interpuesto por Fortunata Cano Quispe contra la Resolución Directoral N° 0618-2019-OEFA/DFAI del 08 de mayo de 2019, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO. - Notificar la presente resolución a Fortunata Cano Quispe y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ
Presidenta

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e
Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAPOCHAGA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e
Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e
Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Actividades Productivas e
Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 030-2019-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 18 páginas.