

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 022 -2014-OEFA/IFA

EXPEDIENTE : N° 703-2013-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : PRONTO GAS S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 590-2013-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la resolución impugnada al haberse vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento, y por incumplir con el requisito de motivación del acto administrativo".

Lima, 28 FEB. 2014

I. ANTECEDENTES

1. Pronto Gas S.A.¹ (en adelante, Pronto Gas) es titular de la unidad operativa Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo de Huaura (en adelante, Planta Envasadora de GLP Huaura), ubicada en el distrito de Vegueta, provincia de Huaura, departamento de Lima.
2. El 6 de marzo de 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) emitió el Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS a consecuencia de la revisión efectuada a las Declaraciones de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2011 y de los Planes de Manejo de Residuos Sólidos correspondientes al año 2012 presentados por las diferentes empresas del sector hidrocarburos, entre ellas, Pronto Gas.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20118712839.

3. El Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS determinó que Pronto Gas no presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 dentro del plazo previsto para ello².
4. El 13 de setiembre de 2013, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) notificó a Pronto Gas la Resolución Subdirectorial N° 795-2013-OEFA-DFSAI/SDI³, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador por no presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro de los primeros quince (15) días hábiles del año 2012.
5. El 4 de octubre de 2013, Pronto Gas presentó al OEFA su escrito de descargos⁴ respecto a la imputación realizada mediante la Resolución Subdirectorial N° 795-2013-OEFA-DFSAI/SDI, asimismo solicitó el uso de la palabra.
6. El 31 de octubre de 2013, la DFSAI expidió la Resolución Directoral N° 513-2013-OEFA/DFSAI⁵ que dispuso sancionar a Pronto Gas con una multa ascendente a una con noventa y cuatro centésimas (1.94) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: sanción impuesta

| N° | Hecho Imputado | Norma Incumplida | Tipificación | Sanción |
|----|--|---|---|----------|
| 1 | No presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012, dentro del plazo legal | Artículo 37° de la Ley N° 27314 ⁶ , concordante con el Artículo 115° del | Numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028- | 1.94 UIT |

² Fojas 5 a 8.

³ Fojas 10 y 11.

⁴ Fojas 13 a 42.

⁵ Fojas 63 a 67.

⁶ Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2000.

"Artículo 37°.- Declaración, Plan de Manejo y Manifiesto de Residuos

Los generadores de residuos sólidos del ámbito de gestión no municipal, remitirán en formato digital, a la autoridad a cargo de la fiscalización correspondiente a su Sector, los siguientes documentos:

37.1 Una Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos conteniendo información sobre los residuos generados durante el año transcurrido.

37.2 Su Plan de Manejo de Residuos Sólidos que estiman van a ejecutar en el siguiente periodo conjuntamente con la Declaración indicada en el numeral anterior, de acuerdo con los términos que se señale en el Reglamento de la presente Ley.

37.3 Un Manifiesto de Manejo de Residuos Sólidos Peligrosos por cada operación de traslado de residuos peligrosos, fuera de instalaciones industriales o productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales y similares. Esta disposición no es aplicable a las operaciones de transporte por medios convencionales o no convencionales que se realiza al interior de las instalaciones o áreas antes indicadas".

| | | | | | |
|--------------------|--------------|--|----|--|-----------------|
| | establecido. | Decreto Supremo N° 057-2004-PCM ⁷ . | N° | 2003-OS/CD y sus modificatorias ⁸ . | |
| Multa total | | | | | 1.94 UIT |

7. La Resolución Directoral N° 513-2013-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

Fundamentos jurídicos de la Resolución Directoral N° 513-2013-OEFA/DFSAI

- (i) Pronto Gas no adjuntó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012 conjuntamente con la Declaración de Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, ya que de la revisión del ítem 4 del documento denominado "Info Final del Manejo de Residuos Sólidos – 2011 Generador" se advierte que al 13 de enero de 2012, Pronto Gas aún se encontraba elaborando el Plan de Manejo de Residuos Sólidos correspondiente al año 2012.
- (ii) El 24 de enero de 2012 Pronto Gas presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, es decir fuera del plazo previsto en el artículo 115° del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁹ (en adelante, Decreto Supremo N° 057-2004-PCM).
8. El 22 de noviembre de 2013, Pronto Gas interpuso recurso de reconsideración contra la Resolución Directoral N° 513-2013-OEFA/DFSAI¹⁰ solicitando que ésta se revoque.

⁷ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM que aprueba el Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

"Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA".

⁸ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD que aprueba la tipificación y escala de multas y sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.-

| Rubro | Tipificación de la infracción | Referencia Legal | Sanción | Otras Sanciones |
|-------|---|--|-------------|-----------------|
| 1 | No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación | | | |
| 1.4 | Incumplimiento de reportes y otras obligaciones del generador de residuos sólidos. | Arts. 3°, 50°, 85° y 88° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM Arts. 25° y 115° del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM. | Hasta 5 UIT | |

⁹ Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.

"Artículo 115°.- Declaración de manejo de residuos

El generador de residuos del ámbito de gestión no municipal deberá presentar dentro de los primeros quince días hábiles de cada año una Declaración de Manejo de Residuos Sólidos, según formulario que se adjunta en el Anexo 1 del Reglamento, acompañado del respectivo plan de manejo de residuos que estima ejecutar en el siguiente periodo, a la autoridad competente. Esta derivará una copia de la misma con un análisis de situación a la DIGESA".

¹⁰ Fojas 69 a 74.

Fundamentos jurídicos del recurso de reconsideración

- a) El 13 de enero de 2012, presentó ante el OEFA la Declaración Final del Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, a la cual acompañó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012.
- b) Si bien el documento del 13 de enero de 2012 solo hace mención expresa a la presentación de la Declaración Anual del Manejo de Residuos Sólidos del año 2011, ello no implica que Pronto Gas no haya cumplido con presentar el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012, dado que la comprobación de su presentación ha podido ser advertida por el OEFA a través de la evaluación y análisis integral de la documentación presentada, conforme al numeral 1.16 del artículo IV de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444 (en adelante, Ley N° 27444)¹¹.
- c) Se ha vulnerado el principio de razonabilidad y verdad material recogidos en los numerales 1.4 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹², toda vez que la administración debió comprobar si se incumplió con la presentación del Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012.
- d) El 24 de enero de 2012 presentó un escrito ante el OEFA en el que, nuevamente, presentó el Plan de Manejo de Residuos Sólidos del año 2012.

Pronto Gas, en su recurso administrativo, ofreció en calidad de nuevos medios de prueba: (i) la declaración testimonial de su representante legal y (ii) la declaración testimonial del representante legal de la empresa FAMM INGENIEROS E.I.R.L. como empresa asesora en el tema ambiental.

¹¹ Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

*Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.16. Principio de privilegio de controles posteriores.- La tramitación de los procedimientos administrativos se sustentará en la aplicación de la fiscalización posterior; reservándose la autoridad administrativa, el derecho de comprobar la veracidad de la información presentada, el cumplimiento de la normatividad sustantiva y aplicar las sanciones pertinentes en caso que la información presentada no sea veraz."

¹² Ley N° 27444.

*Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.4 Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

(...)

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

Finalmente, solicitó el uso de la palabra de conformidad con el numeral 17.1 del artículo 17° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD¹³ (en adelante, Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD).

9. El 10 de diciembre de 2013, la DFSAI notificó al recurrente el Proveído N° 389-2013/OEFA/DFSAI¹⁴ mediante el cual resolvió "Conceder a Pronto Gas el plazo de dos (2) días hábiles para presentar una nueva prueba tangible sobre el punto controvertido materia de la Resolución Directoral N° 513-2013-OEDA/DFSAI, bajo apercibimiento de calificar el citado recurso como de apelación". En el referido proveído, la DFSAI señaló lo siguiente:
- a) La nueva prueba está referida a un hecho tangible y no evaluado con anterioridad que amerite la revisión de la opinión por parte de la autoridad.
 - b) La recurrente ofreció como nueva prueba los siguientes documentos (i) la declaración testimonial del representante legal de la empresa Pronto Gas y (ii) la declaración testimonial del representante legal de la empresa FAMM INGENIEROS E.I.R.L., sin embargo no adjuntó dichos documentos.
 - c) Los documentos señalados como nueva prueba no ameritan una valoración en tanto éstos constituyen declaraciones de parte que no justificarían el cambio de decisión del órgano de primera instancia.
10. El 12 de diciembre de 2013, mediante escrito con Registro N° 036764¹⁵, Pronto Gas solicitó a la DFSAI que califique correctamente su recurso administrativo presentado el 22 de noviembre de 2013 como uno de reconsideración, se tenga por interpuesto en tiempo y forma y se tramite conforme a ley. En el referido escrito, Pronto Gas alegó lo siguiente:
- a) No es necesario adjuntar documentación alguna cuando se hace referencia a declaraciones testimoniales.
 - b) La declaración testimonial de su representante legal así como de la empresa FAMM INGENIEROS E.I.R.L. en la audiencia de informe oral, constituyen medios probatorios que no han sido evaluados con anterioridad. Por tanto permitirían acreditar un hecho anterior a la emisión de la Resolución Directoral N° 513-2013-OEFA/DFSAI, así como desvirtuar el contenido del Informe Técnico N° 184-2012-OEFA/DS.

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.

¹⁴ Foja 75.

¹⁵ Fojas 76 a 81.

c) El Proveído N° 389-2013/OEFA/DFSAI adolece de un defecto de motivación en tanto se le está restando valor probatorio a las declaraciones testimoniales, vulnerándose así el principio de debido procedimiento y de verdad material establecidos en los numerales 1.2¹⁶ y 1.11 del artículo IV de la Ley N° 27444.

11. El 20 de diciembre de 2103, la DFSAI notificó a Pronto Gas la Resolución Directoral N° 590-2013-OEFA/DFSAI¹⁷, mediante la cual resolvió calificar el recurso administrativo presentado por dicha empresa el 22 de noviembre de 2013 como un recurso de apelación y procedió a elevarlo a este Tribunal. Reiteró los fundamentos expuestos en el Proveído N° 389-2013/OEFA/DFSAI y agregó que Pronto Gas no remitió la nueva prueba solicitada por la DFSAI, discutiéndose solo cuestiones de puro derecho.
12. El 20 de enero de 2014, Pronto Gas presentó recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 590-2013-OEFA/DFSAI¹⁸. Al respecto, reiteró los argumentos esgrimidos en su recurso administrativo del 22 de noviembre de 2013 y en su escrito del 12 de diciembre de 2013. Asimismo, agregó que la referida resolución vulneró el principio del debido procedimiento y su derecho de defensa y que la misma no estaba debidamente motivada en tanto no sustentó por qué el medio probatorio ofrecido en su recurso presentado el 22 de noviembre de 2013 no constituía nueva prueba.

II. COMPETENCIA

13. 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)¹⁹, se crea el OEFA.

¹⁶ Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

(...)

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)"

¹⁷ Fojas 82 y 83.

¹⁸ Fojas 86 al 91.

¹⁹ 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".

14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²⁰ (en adelante, Ley N° 29325), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
15. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²¹.
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN²³ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 3 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011.

²⁰ 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.

"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".

²¹ 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".

²² 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".

²³ Ley N° 28964.

"Artículo 18°.- Referencia al OSINERGMIN

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

17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁴, los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁵, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal 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)²⁶.
19. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, Ley N° 28611)²⁷, 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

²⁴ 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".

²⁵ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley".

"Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley".

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

²⁷ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

"Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros".

personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

20. 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.
21. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por la elevación a rango constitucional de 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 ambiente²⁸.
22. 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 fundamental²⁹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida; y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³¹.
23. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.


²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁹ 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".

³⁰ 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".

³¹ 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.

24. 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 inciertos³².
25. Bajo dicho marco constitucional, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA A RESOLVER

26. La resolución de la controversia planteada en el presente caso se puede realizar a partir del análisis de los aspectos relevantes de las cuestiones controvertidas en el expediente. De acuerdo con esta metodología, las respuestas a las controversias jurídicas, formuladas a modo de preguntas principales que a su vez se pueden sustentar en preguntas y respuestas secundarias, resuelven la controversia planteada³³.
27. A juicio del Tribunal, la cuestión controvertida principal en el presente caso, es la siguiente:

Única cuestión controvertida: Si el administrado aportó un medio de prueba documental o realizó un ofrecimiento de prueba.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

- V.1. Única cuestión controvertida: Si el administrado aportó un medio de prueba documental o realizó un ofrecimiento de prueba.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³³ Una metodología para el trabajo jurídico similar a la adoptada por el Tribunal es propuesta por Marcial Rubio Correa que señala lo siguiente:

"Del cotejo de los hechos de la realidad y los elementos aportados al caso por el sistema jurídico, aparecen los problemas que deben ser solucionados desde el Derecho.
Los problemas son de dos tipos: principales (o centrales) y accesorios (o secundarios), ambos importantes. El problema principal es aquel cuya respuesta resuelve el caso planteado (...).
Los problemas accesorios son los que contribuyen a resolver el problema principal (...).
Los problemas deben ser formulados clara y distintamente (primera regla de Descartes) y analizados hasta en sus unidades de problema más elementales (segunda regla)".

Ver: RUBIO CORREA, Marcial. El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho. Sexta Edición. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima. 1993. pp. 360 - 361.

28. En relación a lo señalado en el considerando 12 de la presente resolución, Pronto Gas plantea que en el presente procedimiento se ha vulnerado su derecho a un debido procedimiento y de defensa así como al cumplimiento del requisito de motivación del acto administrativo, al no haberse sustentado, en la resolución materia de impugnación, por qué su recurso presentado el 22 de noviembre de 2013 no contenía una nueva prueba.
29. Al respecto, se debe indicar que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 145° de la Ley N° 27444³⁴, concordado con lo establecido en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, el Tribunal de Fiscalización Ambiental, en su calidad de órgano revisor de última instancia administrativa, tiene el deber de velar por el cumplimiento del principio de legalidad, el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento. De lo expuesto, se desprende que si se detectara la existencia de un vicio, correspondería aplicar las medidas correctivas del caso³⁵.
30. Cabe mencionar que conforme al principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, concordado con el principio de legalidad regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del mismo cuerpo normativo³⁶, los pronunciamientos de la autoridad administrativa deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, por lo que debe comprenderse el derecho de los

³⁴ Ley N° 27444.

"Artículo 145°.- Impulso del procedimiento

La autoridad competente, aun sin pedido de parte, debe promover toda actuación que fuese necesaria para su tramitación, superar cualquier obstáculo que se oponga a regular tramitación del procedimiento; determinar la norma aplicable al caso aun cuando no haya sido invocada o fuere errónea la cita legal; así como evitar el entorpecimiento o demora a causa de diligencias innecesarias o meramente formales, adoptando las medidas oportunas para eliminar cualquier irregularidad producida".

³⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental

(...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

(...)"

³⁶ Ley N° 27444.

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)"

administrados a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas³⁷ y obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

31. Sobre el derecho al debido proceso, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

"Este Colegiado en reiteradas ejecutorias ha establecido que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Uno de los atributos del debido proceso lo constituye el derecho de defensa (...)."³⁸

32. Asimismo en referencia al derecho de defensa, el referido órgano de control constitucional ha señalado que:

"El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado"³⁹. (Subrayado agregado)

³⁷ El autor Morón Urbina sostiene que "el derecho a ofrecer y producir pruebas se refiere al derecho de presentar material probatorio, a exigir que la administración produzca y actúe los ofrecidos por el administrado. Igualmente, sostiene que el derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho se refiere a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho, así como las cuestiones propuestas por ellos, en tanto hubieren sido pertinentes a la solución del caso, precisando que la administración queda obligada a considerar en sus decisiones los argumentos de los administrados cuya importancia y congruencia con la causa, tengan relación de causalidad con el asunto principal y con la decisión a emitirse".

Ver: MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Gaceta Jurídica S.A. Lima. Diciembre 2009. p. 67.

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de noviembre de 2004, recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento Jurídico 2.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

33. Por otro lado el principio del debido procedimiento, recogido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 comporta, además del derecho de defensa, el derecho de los administrados a obtener pronunciamientos debidamente motivados y fundados en derecho.
34. Por su parte, el principio de verdad material regulado en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que los pronunciamientos que emiten las entidades al interior de los procedimientos administrativos sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados⁴⁰.
35. Bajo esa línea, el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444⁴¹, establece que la debida motivación es un requisito de validez de los actos administrativos, lo cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento.
36. Por su parte, el Tribunal Constitucional en el fundamento N° 7 de la sentencia recaída en el expediente N° 0896-2009-PHC/TC⁴², ha señalado que el derecho a la debida motivación de las resoluciones es una garantía del justiciable frente a la arbitrariedad y garantiza que éstas no se encuentren justificadas en el mero capricho de la autoridad jurisdiccional, sino en datos objetivos que proporciona el ordenamiento jurídico o los que se deriven del caso.
37. En ese contexto normativo, este Órgano Colegiado considera conveniente verificar si las declaraciones testimoniales de su representante legal y de la empresa FAMM Ingenieros fueron aportadas por el administrado como un medio de prueba u ofrecimiento de prueba, y a partir de ello determinar si la Resolución Directoral N° 590-2013-OEFA/DFSAI vulneró los derechos de debido procedimiento y de defensa, así como de debida motivación del acto administrativo.
38. En relación a los medios de prueba, el numeral 2 del artículo 162° de la Ley N° 27444, señala que "corresponde a los administrados aportar pruebas mediante



⁴⁰ Ley N° 27444.

"Título Preliminar

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.

(...)"


⁴¹ Ley N° 27444.

"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."

⁴² Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2010, recaída en el Expediente 0896-2009-PHC/TC, fundamento jurídico 7.

la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones".

39. Asimismo, de acuerdo al numeral 1 del artículo 163° de la Ley N° 27444, la **autoridad administrativa "sólo podrá rechazar motivadamente los medios de prueba propuestos por el administrado, cuando no guarden relación con el fondo del asunto, sean improcedentes o innecesarios"**.
40. Es decir, si bien la presentación de los medios de prueba por parte del administrado tiene como objetivo acreditar los hechos alegados por éste, la administración tiene la facultad de rechazarlos por considerarlos innecesarios o cuando no guarden relación con el fondo del asunto; no obstante, dicha decisión debe estar debidamente motivada en tanto el administrado, en virtud a su derecho de defensa, tiene derecho a conocer los motivos de su denegatoria.
41. En relación a los medios de prueba que proceden dentro del desarrollo del procedimiento administrativo, el artículo 166° de la Ley N° 27444 establece los siguientes:

"Artículo 166°.- Medios de prueba

Los hechos invocados o que fueren conducentes para decidir un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba necesarios, salvo aquellos prohibidos por disposición expresa. En particular, en el procedimiento administrativo procede:

1. Recabar antecedentes y documentos.
2. Solicitar informes y dictámenes de cualquier tipo.
3. Conceder audiencia a los administrados, interrogar testigos y peritos, o recabar de los mismos declaraciones por escrito.
4. Consultar documentos y actas.
5. Practicar inspecciones oculares." (Subrayado agregado)

42. En el presente caso, con fecha 22 de noviembre de 2013, Pronto Gas interpuso recurso de reconsideración⁴³ contra la Resolución Directoral N° 513-2013-OEFA/DFSAL del 31 de octubre de 2013, y ofreció en calidad de nueva prueba (i) la declaración testimonial del representante legal de la empresa Pronto Gas y (ii) la declaración testimonial del representante legal de la empresa FAMM INGENIEROS E.I.R.L. Asimismo, al amparo de lo previsto en el numeral 1 del artículo 17° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA-CD, reiteró su solicitud de uso de la palabra conforme se advierte en el otrosí decimos de su escrito de descargos⁴⁴.

⁴³ Fojas 69 a 74.

⁴⁴ Foja 36.

43. En respuesta a dicho recurso, mediante Proveído N° 389-2013/OEFA/DFSAI del 5 de diciembre de 2013, la DFSAI concedió a Pronto Gas un plazo de dos (2) días hábiles para que presente "una nueva prueba tangible", precisando lo siguiente:

"En el presente caso, el 22 de noviembre de 2013, la empresa Pronto Gas interpuso un recurso impugnativo de reconsideración contra lo resuelto en la Resolución Directoral N° 513-2013-OEFA/DFSAI señalando como nueva prueba los siguientes documentos (i) Declaración testimonial del representante legal de la empresa Pronto Gas S.A.; y (ii) Declaración testimonial del representante legal de la empresa FAMM Ingenieros E.I.R.L.

No obstante, de la revisión del mencionado recurso, se advierte que la empresa Pronto Gas no ha adjuntado los documentos detallados con anterioridad.

(...) los documentos señalados por la administrada como nueva prueba no ameritan una valoración por parte de esta Dirección, en tanto que estos constituyen declaraciones de parte que no justificarían el cambio de decisión del órgano de primera instancia (...) ⁴⁵

44. Asimismo mediante Resolución Directoral N° 590-2013-OEFA/DFSAI, se resolvió calificar el recurso administrativo presentado por Pronto Gas el 22 de noviembre de 2013 como un recurso de apelación sustentando lo resuelto en que:

"El 12 de diciembre de 2013, la empresa Pronto Gas presentó un escrito mediante el cual dio respuesta al Proveído N° 389-2013-OEFA/DFSAI; sin embargo no remitió la nueva prueba solicitada por esta Dirección.

(...)

De lo expuesto, se advierte que el escrito presentado por la empresa Pronto Gas no constituye un recurso de reconsideración, al no estar sustentado en nueva prueba, conforme a lo dispuesto en el artículo 208° de la LPAG.

(...)

Por tanto, dado que la empresa Pronto Gas no presentó nueva prueba y solo discute cuestiones de puro derecho, corresponde calificar el recurso interpuesto por la referida empresa como un recurso de apelación (...) ⁴⁶ (Subrayado agregado)

45. De lo anterior se advierte que las declaraciones testimoniales ofrecidas por Pronto Gas constituyen medios de prueba previstos en la Ley N° 27444 del tipo no documental, los que debían ser actuados en el informe oral solicitado por el administrado. Sin embargo, de la revisión del Proveído N° 389-2013/OEFA/DFSAI

⁴⁵ Foja 75 reverso.

⁴⁶ Fojas 82 y 83.

así como de la Resolución Directoral N° 590-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI señaló que Pronto Gas no había presentado los documentos correspondientes (en referencia a las declaraciones testimoniales), como si se tratara de medios de prueba documentales; asimismo indicó que éstos solo constituían declaraciones de parte, sin dar mayor sustento a su decisión de rechazar los medios de prueba presentados por el recurrente o la razón por la que éstos resultarían impertinentes o innecesarios.

46. En ese sentido, dicha resolución contravino el derecho a la debida motivación y el derecho de defensa del administrado, en tanto rechazó los medios de prueba ofrecidos por la recurrente y no sustentó debidamente por qué las declaraciones testimoniales ofrecidas por Pronto Gas no constituyen nuevas pruebas válidas para sustentar la procedencia del recurso de reconsideración.

Habiéndose verificado en el presente procedimiento sancionador que se vulneró el derecho a la debida motivación y el derecho de defensa, que forman parte del derecho al debido procedimiento regulado en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar, así como el artículo 6° de la Ley N° 27444, este Tribunal considera que en aplicación del numeral 202.1 del artículo 202° de la citada Ley, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 590-2013-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2013, por haberse incurrido en la causal prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada Ley⁴⁷.

Estando a los considerandos expuestos, y de conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, la Ley N° 29325, el Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA y la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

⁴⁷

Ley N° 27444.

"Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez (...)

(...)"

"Artículo 202°.- Nulidad de oficio

202.1. En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.

202.2. La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se tratara de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.

Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo (...)"

SE RESUELVE:

Artículo primero.- DECLARAR LA NULIDAD de la Resolución Directoral N° 590-2013-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2013 y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo a sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo segundo.- NOTIFICAR la presente resolución a Pronto Gas S.A. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HECTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental

