

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N° 265-2013-OEFA/TFA*

Lima, 29 NOV. 2013

### VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por MIGUEL ÓSCAR RÍOS VARGAS contra la Resolución Directoral N° 291-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 26 de junio de 2013, en el Expediente N° 175615; y el Informe N° 265-2013-OEFA/TFA/ST del 10 de octubre de 2013;

### CONSIDERANDO:

#### I. Antecedentes

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de la supervisión que se llevó a cabo el 10 de junio de 2010, en la estación de servicio Grifo Colca, ubicado en la Carretera Pativilca - Huaraz Km. 83 Caserío Colca, distrito de Cajacay, provincia de Bolognesi, departamento de Ancash, de titularidad de MIGUEL OSCAR RÍOS VARGAS (en adelante, MIGUEL RÍOS)<sup>1</sup>; en la cual se detectó infracciones a la normativa ambiental para la actividad de hidrocarburos. Como producto de dicha supervisión, se elaboró el Acta Probatoria de las Actividades en las Instalaciones de Estaciones de Servicio y/o Grifos N° 0351-2010-GRIF-PDJ-EBZ-OS/GFHL<sup>2</sup> (en adelante, el Acta Probatoria).
2. Mediante Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI del 10 de enero de 2013<sup>3</sup>, notificada el 1 de febrero de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, DFSAI) impuso a MIGUEL RÍOS una multa de seis con 89 centésimas (6,89) de Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por la comisión de dos (2) infracciones, conforme se detalla a continuación:

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 10319252148.

<sup>2</sup> Fojas 13 a 21.

<sup>3</sup> Fojas 171 a 176.

	HECHO IMPUTADO	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCION
1	No mantener sus instalaciones equipadas con un sistema contra rayos.	Literal f) del Artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>4</sup> .	Numeral 2.5 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>5</sup> .	3,99 UIT
2	No acreditar la posesión de un registro de incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos de acuerdo a la norma.	Artículo 53° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>6</sup> .	Numeral 2.15 de la Resolución N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>7</sup> .	2,90 UIT
<b>MULTA TOTAL</b>				<b>6,89 UIT</b>

<sup>4</sup> Decreto Supremo N° 015-2006-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano, el 3 de marzo de 2006.-

*"Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:*

*(...)*

*f. En áreas con tormentas eléctricas las instalaciones estarán equipadas con sistema contra rayos.*

*(...)"*

<sup>5</sup> Resolución N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias - Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.-

Tipificación de Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
2.5 Incumplimiento de las normas de conexión a tierra, pararrayos y/o similares.	Art. 43° incisos e) y f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 600 UIT.	CE, PO, STA, SDA, RIE

<sup>6</sup> Decreto Supremo N° 015-2006-EM – Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.-

*"Artículo 53°.- El operador Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá llevar un registro de los incidentes de fugas, derrames y descargas no reguladas de Hidrocarburos y de cualquier sustancia química peligrosa manipulada como parte de su actividad. Asimismo deberá informar al OSINERG del incidente cuando el volumen de la fuga, derrame o descarga no regulada sea mayor a un (1) barril en el caso de Hidrocarburos líquidos, y a mil (1000) pies cúbicos en el caso de Hidrocarburos gaseosos o la cantidad aprobada por la DGAAE a propuesta del Titular a través del PMA para otras sustancias químicas.*

*El manejo de suelos contaminados en cualquiera de las actividades, se realizará empleando métodos ambientalmente aprobados.*

*En el caso de ocurrencia de incidentes en el mar se aplicará lo dispuesto en el Convenio MARPOL y en lo dispuesto por DICAPI."*

<sup>7</sup> Resolución N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias - Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos.-

Tipificación de Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
2.15 Incumplimiento de normas relativas a la información de libros, registros internos y/o otros documentos.	Arts. 31°, 50°, 53° y 61° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 25 UIT.	---

3. A través del Proveído N° 089-2013/OEFA-DFSAI del 27 de marzo de 2013<sup>8</sup>, la DFSAI declaró consentida la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI del 10 de enero de 2013.
4. El 18 de junio de 2013<sup>9</sup>, MIGUEL RÍOS interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI del 10 de enero de 2013.
5. Mediante Resolución Directoral N° 291-2013-OEFA/DFSAI del 26 de junio de 2013, la DFSAI declaró improcedente el recurso de apelación interpuesto por MIGUEL RÍOS contra la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI, por haberse presentado fuera del plazo legal establecido.
6. El 18 de julio de 2013<sup>10</sup>, MIGUEL RÍOS interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 291-2013-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
  - a) Se ha vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento, previstos en los Numerales 1.1 y 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, Ley N° 27444), toda vez que del cargo de la Cédula de Notificación N° 016-2013, con la cual se le notificó la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI, se verifica que dicha cédula fue entregada al Juzgado de Paz de Cajacay y no a su domicilio. No obstante ello, la DFSAI justifica la incorrecta notificación de la resolución directoral en cuestión argumentando que fue a través del Juzgado de Paz de Cajacay que se efectuó la notificación a su domicilio.

Sin embargo, al entregar la mencionada cédula de notificación al Juzgado de Paz de Cajacay, el notificador vició el acto de notificación, pues la Ley N° 27444 no permite que terceros cumplan con efectuar la notificación. En todo caso, el notificador solo puede dar fe que dejó la mencionada Cédula de Notificación en el Juzgado de Paz de Cajacay y no en su domicilio.

Es así que la Cédula de Notificación N° 016-2013 no acredita que la notificación de la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI se haya realizado correctamente, toda vez que no se determina si fue el notificador del OEFA o el Juez de Paz de Cajacay quien efectuó dicha diligencia.

Siendo ello así, OEFA no contaba con atribuciones para encargar a terceros, sin vinculación con éste realizar el acto de la notificación, como ha sucedido en el presente caso.

- b) Edith Espinoza Lázaro, la supuesta persona que recibió la Cédula de Notificación N° 016-2013 en su representación, no mantiene vínculo con él,

<sup>8</sup> Foja 179.

<sup>9</sup> Escrito con Registro N° 019765 (Fojas 180 al 195).

<sup>10</sup> Escrito con Registro N° 22830 (Fojas 200 al 225).

conforme se verifica de la declaración jurada suscrita por ella, en donde señala que es profesora del Colegio N° 86260 y no ha laborado en su establecimiento; por lo que la notificación se ha realizado incumpliendo lo dispuesto por el Numeral 21.4 del Artículo 21 de la Ley N° 27444.

## II. Competencia

7. 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<sup>11</sup>, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.
8. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>12</sup>, 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 ambiental.
9. 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 ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.-

**"Segunda Disposición Complementaria Final**

**1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental**

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

<sup>12</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 05 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**

*11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente:*

*(...)*

*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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.*

*(...)"*

<sup>13</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-  
**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

10. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>14</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN<sup>15</sup>) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>16</sup> 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.
11. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>17</sup>, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>18</sup>, y el Artículo 3° del Reglamento Interno del

---

*"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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades."*

<sup>14</sup> Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM – Aprueban 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."*

<sup>15</sup> Ley N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al OSINERG, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.-  
*"Artículo 18°.- Referencia al 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."*

<sup>16</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD que aprueba 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, publicado 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."*

<sup>17</sup> Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-  
*"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. (...)."*

<sup>18</sup> Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el 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:*

Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD<sup>19</sup>, 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. Norma Procedimental Aplicable

12. Previo al análisis de los argumentos formulados por MIGUEL RÍOS, este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444<sup>20</sup>, establecer la normativa procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.
13. En tal sentido, corresponde indicar que a la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraba vigente el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 233-2009-OS/CD; siendo aplicable posteriormente, el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012<sup>21</sup>.

- 
- a) 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.
  - b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
  - c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley."

  
<sup>19</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032 - 2013-OEFA/CD - Aprueban Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.-

**"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defecto de tramitación y otras funciones que el asigne la normativa de la materia."

  
<sup>20</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

**"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 solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

(...)"

<sup>21</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD - Aprueban Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.-

"Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren."

#### IV. Análisis

##### IV.1 Protección constitucional al ambiente

14. De acuerdo con el Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú<sup>22</sup>, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."
15. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado, bajo los siguientes términos:

*"En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite, (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares<sup>23</sup>."*

16. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú, existe un conjunto de disposiciones de la Carta Fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"<sup>24</sup>, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover frente a las actividades humanas que pudieran afectar el ambiente. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras<sup>25</sup>. (Resaltado agregado)*

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que*

<sup>22</sup> Constitución Política del Perú de 1993.-

"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida

(...)."

<sup>23</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 4.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente N° 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

**ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán<sup>26</sup>** (Resaltado agregado)

17. En ese sentido, Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones."*<sup>27</sup>
18. En adición, el Tribunal Constitucional ha definido el medio ambiente en los siguientes términos:

*"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivos y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de elementos naturales —vivos 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 vivos (plantas, animales y microorganismos)."*<sup>28</sup>

19. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 – Ley General del Ambiente<sup>29</sup> prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
20. En tal contexto, cabe indicar que el derecho a 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. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.

<sup>26</sup> Ibid. Fundamento Jurídico 24.

<sup>27</sup> SEN, Amartya: "Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns." *Feminist Economics* N° 9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (Traducción nuestra)

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

<sup>29</sup> Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.- "Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

21. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

#### IV.2 Sobre la vulneración de los principios de legalidad y debido procedimiento

22. Según lo señalado en los Literales a) y b) del Considerando 6 de la presente Resolución, MIGUEL RÍOS sostiene que no se ha notificado válidamente la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI del 10 de enero de 2013, en la medida que la Cédula de Notificación N° 016-2013 fue entregada al Juzgado de Paz de Cajacay y no a su domicilio. Agrega que al entregar la cédula de notificación al Juzgado de Paz de Cajacay vicia el acto de notificación, en la medida que la Ley N° 27444 no permite que terceros cumplan con efectuar dicha diligencia.
23. Al respecto, se debe indicar que de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 145° de la Ley N° 27444<sup>30</sup>, en concordancia con lo establecido en el Numeral 2.2 del Artículo 2° del Reglamento aprobado por Resolución 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 caso<sup>31</sup>.
24. En tal sentido, el principio de legalidad, establecido en el Numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

**"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."*

<sup>31</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el 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.*

(...)"

<sup>32</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

**"TÍTULO PRELIMINAR**

**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."*

25. Cabe mencionar que, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente<sup>33</sup>:

*"Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones – decisorias o consultivas – en la normativa vigente.*

*El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como "vinculación positiva de la Administración a la Ley", exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible."*

26. Por tanto, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
27. Por su parte, el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444 establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo

28. 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" [sino que también es aplicable en sede administrativa]. 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, que tiene como presupuesto, para su ejercicio, la debida notificación de las decisiones que pudieran afectar una situación jurídica."*<sup>34</sup>

29. De lo expuesto, se desprende que la potestad sancionadora (que se manifiesta a través de una sanción administrativa) en el desarrollo de un procedimiento administrativo sancionador, está condicionada al respeto de los derechos fundamentales que asisten al administrado, tal como es el derecho a un debido procedimiento, el cual está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que debe observar la administración a fin que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

<sup>33</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, P. 60.

<sup>34</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional del 12 de noviembre de 2004, recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento Jurídico 2.

30. Teniendo en cuenta lo expuesto, este Órgano Colegiado considera que debe verificarse si en el presente caso MIGUEL RÍOS fue debidamente notificado con la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI del 26 de junio de 2013.

31. Al respecto, los Numerales 21.3 y 21.4 del Artículo 21° de la Ley N° 27444, señalan que:

**"Artículo 21.- Régimen de la notificación personal**

(...)

**21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado."**

**21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado. (Resaltado agregado)**

32. Así, los numerales antes citados disponen que la notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificarse haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año; asimismo, en caso de no encontrarse la persona a quien se le debe notificar, dicha diligencia se debe entender con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y su relación con el administrado.

33. En este contexto, de la revisión del cargo de la Cédula de Notificación N° 016-2013<sup>35</sup>, a través de la cual se notificó a MIGUEL RÍOS la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI del 10 de enero de 2013, se verifica que:

- a) Fue entregada el 1 de febrero de 2013 a las 10:00 A.M.
- b) Fue recibida por Edith Espinoza Lázaro, quien consignó su firma en el mismo.
- c) Edith Espinoza Lázaro, identificada con Documento Nacional de Identidad N° 09854581, indicó ser la encargada de la estación de servicio, dejándose constancia de ello en la referida Cédula.

34. De lo antes expuesto, se desprende que la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI, notificada a través de la Cédula de Notificación N° 016-2013, fue válidamente notificada a MIGUEL RÍOS en tanto se ha verificado el cumplimiento de los requisitos establecidos en los Numerales 21.3 y 21.4 del Artículo 21° de la Ley N° 27444.

<sup>35</sup> Foja 177.

35. Respecto de que en el cargo de la Cédula de Notificación N° 016-2013, se anotó como observación que la referida cédula fue "notificada con el Juez de Cajacay", ello no invalida el acto de notificación, pues no significa que la diligencia haya sido efectuada por el Juzgado de Paz de Cajacay, sino que ésta fue realizada por un servicio de mensajería y con apoyo de esta autoridad jurisdiccional.
36. A su vez, MIGUEL RÍOS manifestó que el OEFA no se encontraría habilitado para encargar a terceros realizar el acto de la notificación. Al respecto debe señalarse que, conforme al Numeral 18.2 del Artículo 18° de la Ley N° 27444, "*la notificación personal podrá ser efectuada a través de la propia entidad, por **servicios de mensajería especialmente contratados para el efecto** y en caso de zonas alejadas, podrá disponerse se practique por intermedio de las autoridades políticas del ámbito local del administrado*"<sup>36</sup>.
37. En tal sentido, el acto de notificación de la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI se realizó a través de un servicio de mensajería, conforme se verifica del cargo de la Cédula de Notificación N° 016-2013, en el cual figura el nombre del mensajero (Rosavina James Valverde, identificada con Documento Nacional de Identidad N° 31934626), perteneciente al courier Macro Post S.A.C; por lo que lo alegado por MIGUEL RÍOS carece de sustento.
38. Por último, respecto a la Declaración Jurada suscrita por Edith Espinoza Lázaro, en el cual señala que ella no mantendría vínculo con MIGUEL RÍOS, es pertinente indicar que también corresponde a los administrados aportar pruebas, conforme lo establece el Numeral 162.2 del Artículo 162° de la Ley N° 27444<sup>37</sup>; sin embargo, el documento mencionado tiene la calidad de declaración de parte, que al ser confrontado con la Cédula de Notificación N° 016-2013 no resulta suficiente para invalidar el acto de notificación de la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI, el cual ha sido efectuado cumpliendo con lo establecido en los Numerales 21.3 y 21.4 del Artículo 21° de la Ley N° 27444.
39. A mayor abundamiento, si MIGUEL RÍOS cuestiona la validez de la Cédula de Notificación N° 016-2013 porque supuestamente Edith Espinoza Lázaro no mantiene vínculo con él, dejando entender que ha existido una supuesta inconsistencia en la notificación, como podría ser el caso de que el notificador haya falseado la información de la persona que recibió la referida Cédula de Notificación,

<sup>36</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"Artículo 18°.- Obligación de notificar  
18.1 La notificación del acto será practicada de oficio y su debido diligenciamiento será competencia de la entidad que lo dictó.  
18.2 La notificación personal podrá ser efectuada a través de la propia entidad, por servicios de mensajería especialmente contratados para el efecto y en caso de zonas alejadas, podrá disponerse se practique por intermedio de las autoridades políticas del ámbito local del administrado."

<sup>37</sup> Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-  
"Artículo 162.- Carga de la prueba  
162.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones (...)"

lo que implicaría la comisión de un posible delito; tal situación no corresponde ser analizada por este Órgano Colegiado, sino que la respectiva investigación de la conducta delictiva así como el pronunciamiento respectivo, deben ser realizadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial en el ejercicio de sus facultades<sup>38</sup>.

40. En consecuencia, la supuesta inconsistencia sostenida por MIGUEL RÍOS, respecto a los datos consignados en la referida Cédula de Notificación, la cual podría implicar que la persona encargada del acto de notificación habría incurrido en un ilícito penal, debe ser verificada por la instancia jurisdiccional correspondiente, como paso previo.
41. Por tanto, teniendo en cuenta que de acuerdo a lo dispuesto por el Artículo 9º de la Ley N° 27444<sup>39</sup>, todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda; se considera que el acto de notificación de la Resolución Directoral N° 015-2013-OEFA/DFSAI es válido, pues ha sido realizado cumpliendo con lo dispuesto en los numerales 21.1 y 21.4 del artículo 21º de la Ley N° 27444.

Por las consideraciones antes señaladas, corresponde desestimar lo alegado en este extremo.

Teniendo en cuenta los considerandos expuestos, y de conformidad con lo establecido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; Ley N° 29325; Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución del Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

#### SE RESUELVE:

**Artículo primero.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 291-2013-OEFA/DFSAI del 26 de junio de 2013, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

<sup>38</sup> En el mismo sentido, el Tribunal Fiscal señala que "(...) si se sostiene que la causa invocada por el administrado que llevaría a invalidar la diligencia de notificación sería la comisión de un delito, no corresponde que ello sea analizado por el Tribunal Fiscal pues ello supondría la indagación referida a un hecho delictivo así como la emisión de un pronunciamiento sobre el particular, cuestiones que deben ser realizadas por el Ministerio Público y el Poder Judicial siguiendo los procesos legalmente establecidos para ello, por lo que el Tribunal Fiscal no puede avocarse a dicha tarea. Información obtenida en: [http://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu\\_fisc/Tribunal\\_Fiscal/PDFS/2010/7/2010\\_7\\_17003.pdf](http://www.mef.gob.pe/contenidos/tribu_fisc/Tribunal_Fiscal/PDFS/2010/7/2010_7_17003.pdf)

<sup>39</sup> **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**  
**"Artículo 9º.- Presunción de validez**  
*Todo acto administrativo se considera válido en tanto su pretendida nulidad no sea declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional, según corresponda."*

**Artículo segundo.- NOTIFICAR** la presente resolución a MIGUEL ÓSCAR RÍOS VARGAS y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

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



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental