



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

RESOLUCIÓN N° 239-2023-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 1502-2020-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : GRIFO LOS TUMPIS S.A.C.

SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS

NULIDAD : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0394-2022-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de oficio de la Resolución Directoral N° 0394-2022-OEFA/DFAI del 31 de marzo de 2022, en el extremo que sancionó a Grifo Los Tumpis S.A.C. con una multa ascendente a 0,683¹ (cero con 683/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de la conducta infractora materia del procedimiento administrativo sancionador, al haberse vulnerado el debido procedimiento y el derecho de defensa del administrado.*

En el marco de lo dispuesto en el numeral 213.2 del artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General de la Ley N° 27444, corresponde reformular la multa impuesta a Grifo Los Tumpis S.A.C. por la Autoridad Decisora, por el monto ascendente a 0,478 (cero con 478/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de la única conducta infractora materia del procedimiento administrativo sancionador.

Lima, 23 de mayo de 2023

I. ANTECEDENTES

1. Grifo Los Tumpis S.A.C.² (en adelante, **Grifo Los Tumpis**) es una empresa que desarrolla actividades de comercialización de hidrocarburos en la estación de servicios con gasocentro de GLP, ubicada en la avenida Universitaria N° 672 – asentamiento humano Pampa Grande, distrito, provincia y departamento de Tumbes (en adelante, **EESS**).

¹ El Perú, en el año 1982, a través de la Ley N° 23560, se adhirió al *Sistema Internacional de Unidades* que tiene por norma que los millares se separan con un espacio y los decimales con una coma. En ese sentido, así deben ser leídas y comprendidas las cifras de la presente resolución.

² Registro Único de Contribuyentes N° 20409411852.

2. El 21 de agosto de 2020, la Oficina Desconcentrada de Tumbes (**OD Tumbes**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión regular³ a la EESS (en adelante, **Supervisión Regular 2020**), cuyos hallazgos fueron analizados en el Informe Supervisión N° 0075-2020-OEFA/ODES-TUM del 22 de septiembre de 2020⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
3. Sobre esta base, mediante la Resolución Subdirectoral N° 0123-2022-OEFA/DFAI-SFEM del 01 de febrero de 2022⁵ (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 (en adelante, **PAS**) contra Grifo Los Tumpis⁶.
4. Posteriormente, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 0177-2022-OEFA/DFAI/SFEM el 15 de marzo de 2022 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**)⁷, concluyendo que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
5. Luego del decurso propio del PAS, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 0394-2022-OEFA/DFAI el 31 de marzo de 2022⁸ (en adelante, **Resolución Directoral**), a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Grifo Los Tumpis por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Grifo Los Tumpis incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, toda vez que, para la ejecución	Artículo 8 y 58 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) ⁹ ;	Artículo 5 de la Resolución de Consejo Directivo N° 006-2018-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los

³ Supervisión de gabinete a partir de la cual se notificó al administrado la Carta N° 006-2020-OEFA/ODES-TUM requiriéndosele información respecto del cumplimiento de sus obligaciones ambientales; la cual fue atendida por este el 28 de agosto de 2020 mediante escrito con Registro N° 20202-E01-062961.

⁴ Documento contenido en el archivo digital denominado *Informe de Supervisión* del Expediente.

⁵ Acto notificado al administrado el 02 de febrero de 2022.

⁶ El 01 de marzo de 2022, el administrado presentó descargos a la Resolución Subdirectoral mediante escrito con Registro N° 2022-E01-018111.

⁷ Informe notificado al administrado mediante Carta N° 0348-2022-OEFA/DFAI el 16 de marzo de 2022 en su casilla electrónica.

⁸ Resolución notificada al administrado el 06 de abril de 2022.

⁹ **RPAAH**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.
Artículo 8.- Requerimiento de Estudio Ambiental

Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
del monitoreo de calidad de aire: - Durante el segundo semestre del periodo 2019, realizó los monitoreos sin considerar la evaluación de los parámetros: Dióxido de azufre (SO ₂), Monóxido de carbono (CO), Dióxido de nitrógeno (NO ₂) y Material particulado con	artículo 24 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, (LGA) ¹⁰ ; el artículo 15 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobada con Ley N° 27446 (LSEIA) ¹¹ ; y, el artículo 29 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (RLSEIA) ¹² .	Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a los administrados que se encuentran bajo ámbito de competencia del OEFA, (RCD N° 006-2018-OEFA/CD) ¹³ .

Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. (...).

Artículo 58.- Monitoreo en puntos de control de efluentes y emisiones

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos están obligados a efectuar el monitoreo de los respectivos puntos de control de los efluentes y emisiones de sus operaciones, así como los análisis físicos y químicos correspondientes, mediante métodos acreditados por el Instituto Nacional de Calidad - INACAL, con una frecuencia que se aprobará en el instrumento respectivo. Los informes de monitoreo serán presentados ante la Autoridad Ambiental Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el último día hábil del mes siguiente al vencimiento de cada periodo de monitoreo, para su registro y fiscalización ambiental.

¹⁰ LGA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de diciembre de 2005.

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

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

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

¹¹ LSEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 23 de abril de 2001.

Artículo 15.- Seguimiento y control

15.1 La autoridad competente será la responsable de efectuar la función de seguimiento, supervisión y control de la evaluación de impacto ambiental, aplicando las sanciones administrativas a los infractores.

15.2 El seguimiento, supervisión y control se podrá ejecutar a través de empresas o instituciones que se encuentren debidamente calificadas e inscritas en el registro que para el efecto abrirá la autoridad competente. Las empresas o instituciones que elaboren los estudios de impacto ambiental no podrán participar en la labor de seguimiento, supervisión y control de los mismos.

¹² RLSEIA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 29.- Medidas, compromisos y obligaciones del titular del proyecto

Todas las medidas, compromisos y obligaciones exigibles al titular deben ser incluidos en el plan correspondiente del estudio ambiental sujeto a la Certificación Ambiental. Sin perjuicio de ello, son exigibles durante la fiscalización todas las demás obligaciones que se pudiesen derivar de otras partes de dicho estudio, las cuales deberán ser incorporadas en los planes indicados en la siguiente actualización del estudio ambiental.

¹³ RCD N° 006-2018-OEFA/CD, Tipifican infracciones administrativas y establecen escala de sanciones relacionadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental aplicables a los administrados que se encuentran bajo ámbito de competencia del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero de 2018.

Artículo 5.- Infracción administrativa relacionada al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental

Conductas infractoras	Norma sustantiva	Norma tipificadora
diámetro menor a 10 micras (PM ₁₀).		

Fuente: Resolución Directoral.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

6. Adicionalmente, la Autoridad Decisora resolvió sancionar a Grifo Los Tumpis con una multa total ascendente a 0,683 (cero con 683/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), vigentes a la fecha de pago.
7. Mediante Memorando N° 1673-2022-OEFA/DFAI del 19 de octubre de 2022, la DFAI derivó al TFA la carta aclaratoria presentada por Grifo Los Tumpis¹⁴; encauzándola como una solicitud de nulidad de oficio del PAS, toda vez que el administrado manifiesta haber presentado su escrito de descargos contra el Informe Final de Instrucción, el cual no fue considerado por la primera instancia al momento de emitir la Resolución Directoral. Asimismo, cabe indicar que, en dicho escrito de descargos contra el Informe Final de Instrucción, el administrado reconoce su responsabilidad por la comisión de la única conducta infractora, por lo que solicita se tenga en cuenta la reducción de la multa en virtud del artículo 13 del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 0027-2017-OEFA/CD (RPAS).

II. COMPETENCIA

8. 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 Ambiente¹⁵, se crea el OEFA.
9. Según lo establecido en los artículos 6 y 11 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada con Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011¹⁶ (**Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico

Constituye infracción administrativa calificada como muy grave el incumplir lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado por la autoridad competente. Esta conducta es sancionada con una multa de hasta quince mil (15 000) Unidades Impositivas Tributarias

¹⁴ Escrito con Registro N° 2022-E01-040271 del 28 de abril de 2022.

¹⁵ **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.

¹⁶ **Ley del SINEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 05 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,

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.

10. 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 OEFA¹⁷.
11. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el **04 de marzo de 2011**.

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.

¹⁷ **Ley del SINEFA**

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.

¹⁸ **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.

¹⁹ **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 03 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.

12. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley del SINEFA²⁰ y los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²¹, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

13. 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)²².
14. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2 de la LGA²³, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen

20

Ley del SINEFA

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.

21

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.

22

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

23

LGA

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.

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.

15. 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.
16. 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 ambiente²⁴.
17. 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 fundamental²⁵, 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 preserve²⁶; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁷.
18. 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.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁵ **Constitución Política del Perú**

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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

19. 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 inciertos²⁸.
20. 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 PAS.

IV. REVISIÓN DE OFICIO DE LA LEGALIDAD DEL PAS

21. Este Tribunal tiene por función, entre otras, velar por el cumplimiento del principio de legalidad y 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, conforme a lo señalado en el numeral 2.2 del artículo 2 del Reglamento Interno del TFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD (RITFA)²⁹.
22. Partiendo de ello, deviene necesario verificar si el PAS se tramitó respetando las garantías consustanciales del debido procedimiento y en estricta observancia de los principios rectores del Derecho Administrativo.

A) Marco normativo que regula la nulidad de oficio

23. Al respecto, conforme al principio de legalidad —consagrado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**)—, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, a la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁰.

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de 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 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. (...)

³⁰ **TUO de la LPAG, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2019-JUS**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 25 de enero de 2019.
Título Preliminar
Artículo IV. – Principios del procedimiento administrativo (...)
1.1 Principio de legalidad. – Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la

24. Esa necesidad de protección no solo es del interés colectivo, sino también del interés de los administrados sometidos a una relación de sujeción con la Administración, tal como sucede en los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante el OEFA. En efecto, en estos procedimientos, una decisión contraria a ley afecta los derechos de los administrados; razón por la cual, ante esta circunstancia, la Administración puede desplegar su potestad invalidatoria³¹.
25. Por este motivo, en nuestra legislación se ha previsto dos vías mediante las cuales se puede declarar la nulidad de un acto administrativo: **(i)** a instancia de parte, a través de la interposición de un recurso impugnatorio; o, **(ii)** de oficio, por parte de la autoridad competente. Todo ello con la finalidad de la restitución de la legalidad afectada por un acto administrativo.
26. Sobre este último supuesto (nulidad de oficio), en el artículo 213 del TUO de la LPAG se prevé lo siguiente:

Artículo 213. – Nulidad de oficio

213.1 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 agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales.

213.2 La nulidad de oficio solo 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 es declarada por resolución del mismo funcionario.

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

213.3 La facultad para declarar la nulidad de oficio de los actos administrativos prescribe en el plazo de dos (2) años, contado a partir de la fecha en que hayan quedado consentidos, o contado a partir de la notificación a la autoridad administrativa de la sentencia penal condenatoria firme, en lo referido a la nulidad de los actos previstos en el numeral 4 del artículo 10.
(...)

213.5 Los actos administrativos emitidos por consejos o tribunales regidos por leyes especiales, competentes para resolver controversias en última instancia administrativa, solo pueden ser objeto de declaración de nulidad de oficio en

ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

³¹ Morón Urbina lo define: *Al poder jurídico por el cual la Administración Pública puede eliminar sus actos viciados en su propia vía, y aun invocando como causales sus propias deficiencias, se le denomina potestad de invalidación.* MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444.* Tomo II. Decimosegunda Edición. Lima: Gaceta Jurídica S.A. 2017, p. 153.

sede administrativa por el propio consejo o tribunal con el acuerdo unánime de sus miembros. (...)

(subrayado agregado)

27. De lo expuesto, se evidencia que la Administración Pública, en cualquiera de los supuestos de nulidad previstos en el artículo 10 del citado dispositivo legal³², se encuentra facultada para declarar de oficio la nulidad de sus actos administrativos, siempre que, con su concurrencia, agravien el interés público o lesionen derechos fundamentales.
28. En este contexto, cabe mencionar que el Tribunal Constitucional ha puesto en evidencia la necesidad de declarar la nulidad frente a vicios graves que determinen su invalidez absoluta y agravian el interés público, trascendiendo el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto viciado³³.
29. Llegados a este punto, corresponde precisar que la declaración de nulidad de un acto administrativo también está vinculada a los derechos fundamentales como las garantías básicas inherentes a un debido procedimiento, lo cual obedece al fin último de todo Estado Constitucional; esto es, su reconocimiento y tutela. En ese sentido, la vulneración de estos derechos no puede quedar indemne y, por ende, debe ser revertida incluso de oficio por la misma Administración Pública³⁴.
30. En ese orden de ideas, se puede concluir que la declaración de oficio de la nulidad de un acto administrativo se caracteriza, precisamente, porque la decisión de declararla emana de la propia Administración, en ejercicio de una atribución conferida expresamente por ley. Sobre este último, es necesario precisar que el hecho que exista un pedido de nulidad de un administrado no enerva la naturaleza

32

TUO de la LPAG

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, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o trámites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

33

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0884-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 4.

(...) tal como lo exige el artículo 202 numeral 202.1 de la Ley del Procedimiento Administrativo General. Efectivamente, "(...) no basta que los actos administrativos objeto de la potestad de nulidad de oficio estén afectados por vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agravar el interés público, lo que trasciende el estricto ámbito de los intereses de los particulares destinatarios del acto viciado porque se exige que para ejercer la potestad de nulificar de oficio sus propios actos la Administración determine, previa evaluación el perjuicio para los intereses públicos que le compete tutelar o realizar" (...).

[sic]

34

Página 43 de la Exposición de motivos del Decreto Legislativo N° 1272 que modifica la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General y Deroga la Ley N° 29060, Ley del Silencio Administrativo.

oficiosa de la nulidad, en la medida que el ejercicio de esta facultad depende de la autoridad administrativa.

31. De este modo, según se evaluará en los siguientes considerandos, resulta válido declarar de oficio la nulidad de un acto administrativo si se ha verificado que ha trasgredido los derechos fundamentales o garantías esenciales de un administrado inherente al debido procedimiento.

B) Sobre el principio del debido procedimiento, el derecho de defensa y la debida motivación

32. Al respecto, acerca del derecho fundamental y principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 139.3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú³⁵ y en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG³⁶, se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, entre ellos, el derecho a ejercer su derecho de defensa³⁷ y el derecho a obtener una decisión debidamente motivada.
33. En efecto, de acuerdo con lo manifestado por el Tribunal Constitucional, el derecho a la defensa constituye una garantía básica para toda persona sometida a un

³⁵ **Constitución Política del Perú**

Artículo 139.-

Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

1. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (...).

³⁶ **TUO DE LA LPAG**

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

1.2. Principio del debido procedimiento. - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

³⁷ **Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2014-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25) lo siguiente:**

22. El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)
24. En efecto, 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. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo - como en el caso de autos- , o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.
25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso

procedimiento administrativo sancionador, a fin de que tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de sus derechos e intereses³⁸:

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 recurrir la decisión, ya sea al interior del propio procedimiento administrativo o a través de las vías judiciales pertinentes; la posibilidad de presentar pruebas de descargo; la obligación de parte del órgano administrativo de no imponer mayores obstrucciones para presentar los alegatos de descargo o contradicción 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.

34. Asimismo, de conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG³⁹, es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo⁴⁰.
35. Así, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador se vulnera el derecho a la defensa cuando, por ejemplo, los administrados no conocen la motivación del acto administrativo, ya que se ven imposibilitados de ejercer adecuadamente su defensa.
36. Por este motivo, el derecho de defensa se encuentra vinculado, también, al derecho a obtener una decisión debidamente motivada, consagrado en los artículos 3 y 6 del TUO de la LPAG, en los cuales se dispone que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...).

³⁸ Cf. Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC, fundamentos jurídicos 24 al 26.
MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. 14ta ed. Tomo II. Lima: Gaceta Jurídica, 2019. p. 403.

³⁹ **TUO DE LA LPAG**
Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)
2. Debido procedimiento. - No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁴⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Op. cit. p. 404.

37. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto⁴¹.
38. Siguiendo esta línea de análisis, en el numeral 5.4 del artículo 5 del TUO de la LPAG⁴², se establece que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y de derecho planteadas por los administrados; de ahí, que resulte necesario que los alegatos y medios probatorios presentados por el administrado sean analizados y valorados oportunamente.
39. Teniendo claro este marco conceptual, corresponde analizar si la DFAI ha respetado las garantías antes abordadas.

Sobre la motivación de la Resolución Directoral y el derecho de defensa del administrado

40. Conforme se desprende de la Resolución Directoral, al emitir el citado acto administrativo, la DFAI aseveró que Grifo Los Tumpis no remitió descargos al Informe Final de Instrucción pese a haber sido debidamente notificado. A continuación un detalle de lo indicado:

41

TUO de la LPAG.

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

2. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. (...)

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

- 6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
- 6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.
- 6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto. No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

42

TUO de la LPAG.

Artículo 5. - Objeto o contenido del acto administrativo (...)

- 5.4 El contenido debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio, siempre que la autoridad administrativa les otorgue un plazo no menor a cinco (5) días para que expongan su posición y, en su caso, aporten las pruebas que consideren pertinentes.

7. El 16 de marzo de 2022, mediante la Carta N° 00348-2022-OEFA/DFAI se notificó al administrado, mediante su depósito¹⁰ en la respectiva casilla electrónica¹¹, el Informe Final de Instrucción, otorgándole el plazo de diez (10) días hábiles para que formule sus descargos.
8. El Informe Final de Instrucción fue debidamente notificado al administrado, de acuerdo a lo establecido en el numeral 20.4 del artículo 20° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS¹² (en adelante, TUO de la LPAG), en concordancia con lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto Supremo N° 002-2020-MINAM y conforme al Reglamento del Sistema de Casillas Electrónicas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA aprobado mediante Resolución del Consejo Directivo N° 00010-2020-OEFA/CD.
9. Cabe precisar que, el administrado no presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción, pese a haber sido válidamente notificado, conforme se ha verificado en el SIGED.
10. Mediante el Informe N° 00681-2022-OEFA/DFAI-SSAG del 31 de marzo del 2022, la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos del OEFA (en adelante, SSAG), remitió a la DFAI el cálculo de multa para el presente PAS.

Fuente: Resolución Directoral

41. Ahora bien, tal como consta en el escrito presentado por el administrado este aclara que la afirmación realizada por dicha autoridad no resulta cierta pues estos descargos fueron presentados el 30 de marzo de 2022 mediante Carta N° 010-2022/GRIFOLOSTUMPISS.A.C-G-G:





TUMBES, 30 DE MARZO DEL 2,022

CARTA N° 010-2022/GRIFO LOS TUMPISS S.A.C.-G.G.

Señores : OEFA /DFAI

Presente.-

Asunto : PRESENTO DESCARGO

REFERENCIA : CARTA N° 00348-2022-OEFA/DFAI- INFORME 00177-2022-OEFA/DFAI/SFEM –

EXPEDIENTE : N° 1502-2020-OEFA/DFAI/PAS

A través de la presente me dirijo a usted, para hacerle llegar mi saludo y a la vez en relación a los documentos de la referencia hacer conocer como representante legal de GRIFO LOS TUMPISS S.A.C la decisión de :

Reconocer Responsabilidad Administrativa ,respecto al hecho imputado en el informe final de instrucción N° 00177-2022-OEFA/DFAI/SFEM -Numeral 44 :

EN CONSECUENCIA, HA QUEDADO ACREDITADO QUE EL ADMINISTRADO INCUMPLIÓ LO ESTABLECIDO EN SU INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL, TODA VEZ QUE, DURANTE EL SEGUNDO SEMESTRE DEL PERIODO 2019, REALIZÓ LOS MONITOREOS SIN CONSIDERAR LA EVALUACIÓN DE LOS PARÁMETROS: DIÓXIDO DE AZUFRE (SO₂), MONÍXIDO DE CARBONO (CO), DIÓXIDO DE NITRÓGENO (NO₂) Y

Fuente: Escrito N° 2022-E01-028168

42. Con ello se tiene que, la motivación de la resolución venida en grado no considera los argumentos del administrado, lo cual se traduce en que la DFAI no emitió pronunciamiento alguno respecto del reconocimiento de la responsabilidad administrativa por el único hecho infractor materia del PAS que incide directamente en la multa impuesta.
43. Así, la falta de motivación en la cual incurrió la Autoridad Decisora al emitir la resolución apelada debe ser valorada, en razón a la ausencia de un pronunciamiento con relación a lo alegado por el administrado⁴³.
44. Al respecto, el TC refiere que esta garantía implica que exista congruencia entre lo pedido y lo resuelto⁴⁴.

Conforme ha señalado este Colegiado en la STC 1291-2000-AA, el debido proceso incluye dentro de su contenido el derecho de obtener de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente con las pretensiones oportunamente deducidas por las partes, en cualquier clase de procesos. Debe considerarse, asimismo, que la Constitución en los términos del inciso 5) del artículo 139° - aplicable también al procedimiento administrativo- no garantiza una determinada extensión de la motivación, por lo que su contenido esencial se respeta siempre que exista fundamentación jurídica, congruencia entre lo pedido y lo resuelto, y que, por sí misma, exprese una suficiente justificación de la decisión adoptada, aun si ésta es breve o concisa o se presenta el supuesto de motivación por remisión.
(Subrayado agregado)

45. A mayor abundamiento, cabe agregar lo señalado por el autor Morón Urbina⁴⁵, respecto a la congruencia en la resolución del recurso, quien señala lo siguiente:

Para el derecho procesal en general, la congruencia implica que la decisión comprenda todas las pretensiones y fundamentos propuestos por los interesados durante el procedimiento, de tal modo que con la resolución se emita íntegramente opinión sobre el recurso concreto y sobre los argumentos expuestos. (...)
En tal sentido, la congruencia en las resoluciones administrativas importa:

⁴³ Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el Expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

Así, en el Expediente N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Expediente N° 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

- a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

(...)
(Subrayado agregado)

⁴⁴ Sentencia del 14 de noviembre de 2005, recaída en el Expediente N° 8605-2005-AA/TC. Fundamento jurídico 23.

⁴⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la ley del Procedimiento Administrativo General. Décima Edición-2014. Pág. 682-683.

- **Que la resolución decida todos los argumentos del recurso de los administrados.** El supuesto básico es que la autoridad debe tener en cuenta todas las alegaciones de los administrados, sea que se les acoja o sea que se le desestime, según corresponda conforme a la legalidad.

(Subrayado agregado)

46. En este contexto, resulta importante acotar que, como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, en el ordenamiento jurídico nacional se establece como garantía inherente de todo procedimiento, la debida motivación a fin de que se respete el derecho de defensa de los administrados.
47. Al respecto, cabe tener en cuenta el rol informador que cumple la motivación del procedimiento administrativo, ya que representa la exteriorización de las razones en cuya virtud se produce un acto administrativo, y permite, tanto al administrado como a los superiores con potestades de revisión del acto, asumir conocimiento de los hechos reales y jurídicos que fundamentan la decisión administrativa, para poder articular su defensa con posibilidad de criticar las bases en que se funda e impugnarla; o para que el superior al conocer el recurso pueda desarrollar el control, examinando todos los datos y si se ajusta a ley. No solo constituye un cargo para la autoridad sino un verdadero derecho de los administrados a fin de apreciar el grado de regularidad con que su caso ha sido apreciado y resuelto⁴⁶.
48. Así, a criterio de esta Sala, la situación antes expuesta evidencia una vulneración al derecho de defensa y al derecho a la debida motivación del administrado, que constituyen garantías inherentes a cualquier procedimiento administrativo sancionador, así también se considera necesario recalcar que el contenido del acto administrativo debe comprender todas las cuestiones de hecho y derecho planteadas por los administrados, pudiendo involucrar otras no propuestas por estos que hayan sido apreciadas de oficio.
49. Por todo lo expuesto, la Resolución Directoral está inmersa en las causales de nulidad prevista en los numerales 1 y 2 del artículo 10 del TUO de la LPAG⁴⁷, ya que no se ha permitido al administrado conocer la fundamentación de tal acto⁴⁸, afectándose con ello su derecho a la defensa y el debido procedimiento.

⁴⁶ En la LPAG la motivación configura uno de los elementos determinantes del derecho al debido procedimiento que posee el administrado. MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. 13era ed. Tomo I. Lima: Gaceta Jurídica, 2018. p. 235.

⁴⁷ **TUO de la LPAG**
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, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...).

⁴⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo 3. - Requisitos de validez de los actos administrativos
 Son requisitos de validez de los actos administrativos:
 4. **Motivación.** - El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

50. Por esta razón, y puesto que la declaración de la nulidad de oficio es una potestad exclusiva de la autoridad administrativa, de carácter residual, que solo operará en aquellos casos en los cuales se evidencie afectación al interés público o se advierta una lesión de un derecho fundamental del administrado, como se detectó en el presente caso, corresponde declarar la nulidad parcial⁴⁹ del acto administrativo analizado, en el extremo que omitió pronunciarse respecto al escrito del administrado presentado el 30 de marzo de 2022 (reconocimiento de responsabilidad y aplicación de descuento en la multa a imponer), en aplicación del numeral 213.1 del artículo 213 del TUO de la LPAG.
51. Ahora bien, sin perjuicio del pronunciamiento adoptado en los considerandos *supra*, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 213.2⁵⁰ del artículo 213, dado que este Tribunal cuenta con los elementos suficientes para resolver el fondo del asunto, corresponde emitir un pronunciamiento.

V. SOBRE LA MULTA APLICABLE AL PRESENTE CASO

52. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados, evidenciándose que el fin último de estas se encamina a adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas. Para ello, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.
53. La anterior premisa fue materializada por el legislador al señalar, en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, que las sanciones deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

49

TUO de la LPAG

Artículo 13.- Alcances de la nulidad

13.1 La nulidad de un acto sólo implica la de los sucesivos en el procedimiento, cuando estén vinculados a él.

13.2 La nulidad parcial del acto administrativo no alcanza a las otras partes del acto que resulten independientes de la parte nula, salvo que sea su consecuencia, ni impide la producción de efectos para los cuales no obstante el acto pueda ser idóneo, salvo disposición legal en contrario.

13.3 Quien declara la nulidad, dispone la conservación de aquellas actuaciones o trámites cuyo contenido hubiere permanecido igual de no haberse incurrido en el vicio.

50

TUO de la LPAG

Artículo 213.- Nulidad de oficio (...)

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

Artículo 248. - Principios de la potestad sancionadora administrativa

3. Razonabilidad. - (...) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (...)

54. En atención ello, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de la multa es evaluada de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones del OEFA, aprobada mediante la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (Metodología para el Cálculo de Multas).

55. En el Anexo N° 1 de la Metodología para el Cálculo de Multas, se señaló que, en el caso que no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño), la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, a lo cual se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

F = Factores para la graduación de sanciones (1+f₁+f₂+f₃+f₄+f₅+f₆+f₇)

56. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; y, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.

57. Adicionalmente, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022 se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA” (en adelante **Manual de criterios de la metodología de multas**) el cual tiene por objetivo establecer criterios objetivos a emplear en la Metodología para el cálculo de las multas base, procediéndose a seguir sus indicaciones para el desarrollo del cálculo de la multa.
58. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisora se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

A) Multa calculada por DFAI

59. Esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, realizar el análisis del tope de la misma por la tipificación de la infracción, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a 0,683 (cero con 683/1000) UIT, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 2
Cálculo de multa efectuado por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	0,683 UIT
Probabilidad de detección (p)	1,00
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	0,683 UIT
Tipificación, numeral 3.1 del cuadro anexo a la RCD N° 006-2018-OS/CD; hasta 15 000 UIT	0,683 UIT

Fuente: Informe N° 0681-2022-OEFA/DFAI-SSAG (en adelante, **Informe de Cálculo de Multa**).
Elaboración: TFA

60. Respecto a la multa calculada, se procedió a revisar la multa impuesta, encontrándose que la misma se sujeta a Derecho por lo que corresponde también confirmar dicha sanción, ascendente a 0,683 (cero con 683/1000) UIT.

B) Argumentos del administrado

61. Conforme se ha precisado a lo largo de la presente resolución, a través de su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción el administrado reconoció su responsabilidad en forma expresa y por escrito, por lo que solicita se le sancione en forma proporcional y razonable, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del RPAS.

Análisis del TFA

62. Al respecto, se tiene que en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el OEFA, el reconocimiento de responsabilidad administrativa se encuentra regulado en el artículo 13 del RPAS⁵¹, que establece que este debe efectuarse de forma precisa, concisa, clara, expresa e incondicional y no debe tener expresiones ambiguas.
63. Cabe mencionar que, para la reducción de la multa administrativa, conforme al criterio de oportunidad, el RPAS prevé dos escenarios:
- i) Al inicio del PAS, hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos; o
 - ii) Luego de la presentación de los descargos a la Resolución Subdirectoral hasta antes de la emisión de la resolución de sanción.
64. De lo expuesto y conforme se ha detallado en los considerandos *supra*, el numeral 13.3 del artículo 13 del RPAS, establece que la reducción de la multa frente a un reconocimiento de responsabilidad administrativa se encuentra enmarcado en el criterio de oportunidad, el cual se agota al momento de la emisión de la Resolución Directoral; en ese sentido, dado que el administrado presentó el reconocimiento de responsabilidad, el cual fue presentado antes de la emisión de dicho acto administrativo, vale decir incluido en sus descargos al Informe Final de Instrucción, corresponde la reducción en un 30% de la multa calculada (0,683 UIT), cuyo monto correspondiente, luego de la respectiva reducción, asciende a 0,478 (cero con 478/1000) UIT.

⁵¹

Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

Artículo 13. - Reducción de la multa por reconocimiento de responsabilidad

(...)

13.3 El porcentaje de reducción de la multa se otorgará de acuerdo a un criterio de oportunidad en la formulación del reconocimiento de responsabilidad, según el siguiente cuadro:

N°	OPORTUNIDAD DEL RECONOCIMIENTO	REDUCCIÓN DE MULTA
(i)	Desde el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta la presentación de los descargos a la imputación de cargos	50%
(ii)	Luego de presentados los descargos a la imputación de cargos hasta antes de la emisión de la Resolución Final.	30%

65. Cabe señalar que la multa calculada resulta no confiscatoria para el administrado tras el respectivo análisis de la información proporcionado por aquel y que se relaciona con sus ingresos brutos correspondientes al año 2018, de acuerdo con lo señalado en el numeral 12.2 del artículo 12 del RPAS⁵².
66. Por consiguiente, corresponde reformular la sanción impuesta a Grifo Los Tumpis por el monto ascendente a 0,478 (cero con 478/1000) UIT por la única conducta infractora materias del PAS.

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.- Declarar la **NULIDAD DE OFICIO** de la Resolución Directoral N° 0394-2022-OEFA/DFAI del 31 de marzo de 2022, en el extremo que sancionó a Grifo Los Tumpis S.A.C. con una multa ascendente a 0,683 (cero con 683/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de la conducta infractora materia del procedimiento administrativo sancionador, al haberse vulnerado el debido procedimiento y el derecho de defensa del administrado.

SEGUNDO.- En el marco de lo dispuesto en el numeral 213.2 del artículo 213 del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General de la Ley N° 27444, corresponde **REFORMULAR** la multa impuesta a Grifo Los Tumpis S.A.C. por la Autoridad Decisora, por el monto ascendente a 0,478 (cero con 478/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la única conducta infractora materia del procedimiento administrativo sancionador; por los fundamentos expuestos en parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- DISPONER que el monto de la multa ascendente a 0,478 (cero con 478/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

⁵² **Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (...)**
Artículo 12°.- Determinación de las multas (...)
12.2 La multa a ser impuesta no puede ser mayor al diez por ciento (10%) del ingreso bruto anual percibido por el infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción.

CUARTO.- Notificar la presente resolución a Grifo Los Tumpis S.A.C. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

[RRAMIREZA]

[CNEYRA]

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 04071015"



04071015