



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

RESOLUCIÓN N° 018-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI

SUMILLA: *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI² del 21 de diciembre de 2017, a través de la cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos) concedió a Petróleos del Perú - Petroperú S.A. el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI del 15 de noviembre de 2017, en tanto que dicha resolución no califica como un acto que ha puesto fin a la instancia administrativa ni configura la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca la indefensión del administrado.*

Lima, 2 de febrero de 2018

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM.

Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

² Cabe precisar que en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI se estableció lo siguiente:

"Artículo 1°.- CONCEDER el recurso de apelación interpuesto por PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A. contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI".

Al respecto, corresponde señalar que la resolución apelada sería la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI. Si bien la DFSAI se refirió a la misma como Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI, en el acápite correspondiente a los antecedentes de la resolución emitida se establece en la nota al pie de página los folios correspondientes a la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI (folios 326 a 327).

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.³ (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano⁴ (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de 854 km y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura⁵.
2. Con el fin de adecuarse a las obligaciones ambientales establecidas en el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que se aprobó por el Decreto Supremo N° 046-93-EM⁶ el 19 de junio de 1995, la

³ Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

⁴ Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte —de manera económica, eficaz y oportuna— del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la selva norte hasta el terminal Bayóvar en la costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán, y al mercado externo (página 46 del PAMA del ONP).

⁵ Cabe mencionar que el ONP se divide en dos ramales:

- i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N.° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y se extiende hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El oleoducto principal se divide, a su vez, en el Tramo I y Tramo II:

- Tramo I: Inicia en la Estación N.° 1 y termina en la Estación N.° 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).

- Tramo II: Inicia en la Estación N.° 5, recorre las Estaciones N.° 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N.° 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N.° 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N.° 9 (distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

- ii) **Oleoducto Ramal Norte:** Este ramal se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío y distrito del mismo nombre, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N.° 5.

⁶ Al respecto, cabe precisar que las operaciones en el Oleoducto Norperuano fueron iniciadas con anterioridad (año 1976) a la promulgación del Decreto Supremo N° 046-93-EM de 1993, razón por la cual la calificaban como una "operación existente". En virtud de ello, requerían de un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) que contemplase el proceso de adecuación de dichas operaciones a las exigencias del mencionado decreto, de conformidad con la Disposición Transitoria Única del Decreto Supremo N° 046-93-EM:

DECRETO SUPREMO N° 046-93-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 1993.

TITULO XV

DISPOSICION TRANSITORIA

Las empresas que se encuentren operando antes de la aprobación del presente Reglamento presentarán a la D.G.H. un informe sobre su Programa de Monitoreo correspondiente a los dos (2) primeros trimestres, a más tardar el 16 de junio de 1995. Dicho informe deberá incluir, principalmente, los datos obtenidos durante el citado período cuyo inicio se registra en octubre de 1994, mes siguiente al de publicación de los Protocolos de Monitoreo de Calidad de Agua y de Calidad de Aire y Emisiones para las actividades de hidrocarburos.

Hasta el 31 de julio de 1995, luego de un mes de cumplido el tercer trimestre, se presentará el informe correspondiente a este período. La fecha límite para la presentación del informe final será el 31 de octubre de 1995, el mismo que será materia de evaluación y suscripción por un auditor ambiental. Dicho informe final incluirá los resultados del Programa de Monitoreo realizado hasta el mes de setiembre de 1995, apropiado para cada actividad de hidrocarburos.

Luego de la Presentación del indicado informe, se dispondrá como fecha límite, el 15 de enero de 1996 para entregar el PAMA a la D.G.H., pudiendo ser presentado este, antes de la conclusión del programa de monitoreo que se indica en la presente disposición transitoria.

Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el “Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Oleoducto Norperuano” a favor de Petroperú (en adelante, **PAMA del ONP**), por medio del Oficio N° 136-95-EM/DGH.

3. Posteriormente, fue aprobada la modificación al citado Instrumento de Gestión Ambiental (en adelante, **IGA**), a través de la Resolución Directoral N° 215-2003-EM-DGAA del 7 de mayo de 2003. En esta se incorporaron diversos compromisos ambientales relacionados con el impacto N° 19 referido a la “Evaluación e Instalación de Válvulas en Crudos de Ríos”.
4. El 3 de noviembre de 2016, Petroperú comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)⁷ la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 2 de noviembre de 2016 en el kilómetro 103+442 del Tramo I del ONP⁸ (en adelante, **derrame de petróleo crudo en el Tramo I del ONP**).
5. En atención a esta ocurrencia, del 2 al 5 de noviembre de 2016 y, posteriormente, del 4 al 5 de diciembre de 2016, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó dos visitas de supervisión especial a las instalaciones en el Tramo I del ONP (en adelante, **Supervisión Especial noviembre 2016** y **Supervisión Especial diciembre 2016**, respectivamente), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende de las Actas de Supervisión Directa s/n⁹ (en adelante, **Actas de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de

La D.G.H, con visto bueno de la D.G.A.A. emitirá Resolución en un plazo de sesenta (60) días calendario contados desde la fecha de presentación del PAMA; en caso contrario, este quedara aprobado tal como lo propuso el responsable incluyendo el cronograma de ejecución que no podrá ser mayor a siete (7) años.

De existir observaciones, estas deberán absolverse en un plazo de sesenta (60) días calendario contados a partir de la notificación de las observaciones bajo apercibimiento de sanción.

Presentado el informe de levantamiento de observaciones la D.G.H. dispondrá de un plazo de cuarenta y cinco (45) días, para aprobar, rechazar o aprobar con observaciones el PAMA.

En función de la magnitud de las acciones e inversiones propuestas, la D.G.H, con el visto bueno de la D.G.A.A., podrá modificar el plazo de ejecución del PAMA, sin exceder por ningún motivo de siete (7) años.

El plazo máximo de siete (7) años a que se hace referencia en la presente, Disposición se contará a partir del 31 de mayo de 1995.

El PAMA incluirá el Plan de Manejo Ambiental (PMA) para cada año, los Programas de Monitoreo para el seguimiento y control de efluentes, el Cronograma de Inversiones totales anuales y el Plan de Abandono”.

⁷ La comunicación fue realizada a través de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales – Formato N° 2 (Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29), conforme al Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD (publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013).

Asimismo, en atención a dicho Reglamento, el 16 de noviembre de 2016, Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (folios 95 a 100), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 2 de noviembre de 2016 en el Tramo I del ONP.

⁸ De acuerdo con lo consignado por Petroperú en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, el derrame se habría iniciado a las 02:30 pm y habría terminado a las 04:30 pm (Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29).

⁹ Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29.

Supervisión N° 034-2017-OEFA/DS-HID¹⁰ (en adelante, **Informe de Supervisión**).

6. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de febrero de 2017¹¹, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú¹², a través de la cual se imputó a título de cargo la conducta detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra a continuación:

¹⁰ Folios 2 a 29.

¹¹ Folios 30 a 36. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 3 de marzo de 2017 (Folios 37 a 38).

¹² Cabe señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador se inició conforme a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

Cuadro N° 1.- Detalle de la Conducta Infractora

N°	Hecho imputado	Norma sustantiva supuestamente incumplida	Norma tipificadora supuestamente incumplida	Eventual sanción aplicable
1	Petroperú no habría remitido al OEFA el Reporte Preliminar de la Emergencia Ambiental relacionada a la fuga de petróleo crudo detectada por el administrado el 2 de diciembre de 2016 en el kilómetro 103-442 del Tramo I del ONP, dentro de las veinticuatro (24) horas.	Artículos 4°, 5° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD ¹³ (en	Numeral 3.1 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD ¹⁴	Hasta 100 UIT

¹³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2013-OEFA/CD, que aprobó el Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA,** publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2013.

Artículo 4.- Obligación de presentar Reportes de Emergencias

- 4.1 El titular de la actividad supervisada, o a quien este delegue, deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, de acuerdo a los plazos y formatos establecidos en el presente Reglamento.
- 4.2 A través del Portal Institucional del OEFA, la Autoridad de Supervisión Directa (<http://www.oefa.gob.pe>) establecerá y mantendrá actualizadas las direcciones electrónicas y los números telefónicos correspondientes para que los administrados realicen el reporte.

Artículo 5.- Plazos

Los plazos para reportar las emergencias ambientales son los siguientes:

- a) El administrado deberá reportar dentro de las veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, empleando el Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal a) del Artículo 7 del presente Reglamento.
- b) El administrado deberá presentar el reporte final dentro de los diez (10) días hábiles de ocurrida la emergencia ambiental, utilizando el Formato 2: Reporte Final de Emergencias Ambientales, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del Literal b) del Artículo 7 del presente Reglamento.

Artículo 9.- Incumplimiento de la Obligación de Reportar

La presentación de los reportes de emergencias ambientales en la forma, oportunidad y modo indicados en el presente Reglamento constituye una obligación ambiental fiscalizable, cuyo incumplimiento amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar.

¹⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL				
1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA PRESENTACIÓN DEL REPORTE DE EMERGENCIAS AMBIENTALES				
Infracción base	Normativa referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción no monetaria	Sanción monetaria
3.1 No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental los Reportes de Emergencias Ambientales, o	Artículos 4° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales y Artículos 13° y 15° de la Ley del SINEFA.	LEVE	Amonestación	Hasta 100 UIT

N°	Hecho imputado	Norma sustantiva supuestamente incumplida	Norma tipificadora supuestamente incumplida	Eventual sanción aplicable
		adelante, Reglamento de emergencias ambientales)		

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI.
Elaboración: TFA.

7. El 30 de marzo de 2017, Petroperú presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹⁵. Asimismo, cabe señalar que el 26 de julio de 2017 se llevó a cabo el informe oral solicitado por el administrado ante representantes del OEFA¹⁶.
8. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de noviembre de 2017¹⁷, la SDI resolvió ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú correspondiente al Expediente N° 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS, conforme se detalla a continuación:

“SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra *Petróleos del Perú – Petroperú S.A.*, tramitado en el Expediente N° 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 3 de marzo del 2018, de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral”.

9. El 6 de diciembre de 2017, Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹⁸.
10. Mediante Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017¹⁹, la DFSAI concedió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI²⁰.

remitirlos fuera del plazo, forma o modo establecidos.				
--	--	--	--	--

¹⁵ Presentado mediante escrito con registro N° E01-026956 el 30 de marzo de 2017 (Folios 39 a 85).

¹⁶ Folio 324.

¹⁷ Folios 326 a 327. Cabe indicar que Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 20 de noviembre de 2017 (Folio 328).

¹⁸ Presentado mediante escrito con registro N° E01-88188 el 6 de diciembre de 2017 (Folios 330 a 341).

¹⁹ Folios 342 a 343. Cabe indicar que Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 22 de diciembre de 2017 (Folio 344).

²⁰ Cabe precisar que en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI se estableció lo siguiente:

Artículo 1°.- **CONCEDER** el recurso de apelación interpuesto por *PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.* contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI”.

II. COMPETENCIA

11. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²¹, se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley de SINEFA**)²², el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,

Al respecto, corresponde señalar que la resolución apelada sería la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI. Si bien la DFSAI se refirió a la misma como Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI, en el acápite correspondiente a los antecedentes de la resolución emitida se establece en la nota al pie de página los folios correspondientes a la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI (folios 326 a 327).

²¹ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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.

²² **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (...)

Artículo 11°.- Funciones generales

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. (...).

supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA²³.

14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁵ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁶ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁷, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización

²³ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

Primera.- Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²⁴ **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.

²⁵ **LEY N° 28964 - Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.**

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

²⁶ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.**

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

²⁷ **LEY N° 29325**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

²⁸ **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

Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)²⁹.
17. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, LGA)³⁰, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
18. 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 cuanta 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.
19. 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

mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁰ 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.

el individuo, la sociedad y el ambiente³¹.

20. 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 fundamental³², cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³³; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁴.
21. 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.
22. 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 inciertos³⁵.
23. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³² **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.

³³ 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".

³⁴ 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.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. SOBRE LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1691-2017-OEFA/DFSAI

El principio del debido procedimiento

24. Cabe señalar que esta sala considera prioritario establecer si se han aplicado correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁶, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁷. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de ser el caso, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
25. Ahora bien, conforme al numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁸ (en adelante, **TUO de la LPAG**), el principio de debido procedimiento se encuentra relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, toda

³⁶ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, Fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

³⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 032-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

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.

³⁸ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

vez constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, a su vez, a obtener una decisión por parte de la autoridad administrativa motivada y fundada en derecho.

26. Sobre el particular, en el citado numeral, se establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, entre ellos, el derecho de defensa.
27. Respecto al derecho de defensa, el Tribunal Constitucional establece lo siguiente:

"La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14), artículo 139°, en virtud del cual se garantiza que los justiciables, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no queden en estado de indefensión. El contenido esencial del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida, por concretos actos de los órganos judiciales, de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos"³⁹.

28. Cabe precisar que, en el artículo 118° del TUO de la LPAG⁴⁰, se regula la facultad de contradicción administrativa, la cual procede en vía administrativa frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, dicha facultad únicamente podrá ser accionada a través de los recursos administrativos establecidos por ley⁴¹.

29. Asimismo, en el artículo 215° del TUO de la LPAG⁴², se establece que son

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 15 de noviembre de 2010, recaída en el Expediente N° 03365-2010-PHC/TC, Fundamento jurídico 2.

⁴⁰ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 118.- Facultad de contradicción administrativa

118.1 Frente a un acto que supone que viola, afecta, desconoce o lesiona un derecho o un interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa en la forma prevista en esta Ley, para que sea revocado, modificado, anulado o sean suspendidos sus efectos.

118.2 Para que el interés pueda justificar la titularidad del administrado, debe ser legítimo, personal, actual y probado. El interés puede ser material o moral.

118.3 La recepción o atención de una contradicción no puede ser condicionada al previo cumplimiento del acto respectivo.

⁴¹ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 216. Recursos administrativos

216.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

216.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

⁴² **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**

Artículo 215. Facultad de contradicción

215.1 Conforme a lo señalado en el artículo 118, frente a un acto administrativo que se supone viola, desconoce o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la vía administrativa mediante los recursos administrativos señalados en el artículo siguiente, iniciándose el correspondiente procedimiento recursivo.

215.2 Sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que

impugnables aquellos actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión, siendo que la contradicción a los actos de trámite restantes deberá alegarse en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que se interponga contra el acto definitivo.

30. Con relación a ello, es pertinente señalar lo mencionado por el profesor Richard Martín⁴³:

“(...) Al respecto, sólo pueden ser impugnables, ya sea en sede judicial o administrativa, aquellos actos definitivos que ponen fin a la instancia administrativa y todos aquellos actos de trámite que impliquen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan la indefensión del administrado.

No obstante lo expuesto, no solo estas pautas, deben ser tomadas en cuenta antes de plantear un recurso administrativo. Es decir, es necesario que se cumplan los requisitos de procedencia como la obligación del recurrente de demostrar que la decisión adoptada por la Administración representa un perjuicio y que éste tiene un interés legítimo respecto al tema que reclama.

Por otro lado, también es importante verificar y demostrar la existencia previa de un acto administrativo al que se pueda impugnar, que el mismo le cause perjuicio y que no haya quedado firme, (...); puesto que, el acto una vez que sea firme no puede ser impugnado ni por las vías administrativas ni ante los tribunales judiciales” (Énfasis original)

31. En ese sentido, se advierte que, conforme con el ordenamiento jurídico nacional, la interposición de los recursos administrativos se realiza en contra de actos definitivos que pongan fin a la instancia y actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. Cabe precisar que dichos actos deben violar, afectar, desconocer o lesionar un derecho o un interés legítimo.

32. En ese orden de ideas, se analizará la actuación de la DFSAI respecto de la interposición del recurso administrativo de apelación interpuesto por Petroperú contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

La actuación de la Autoridad Decisora ante la impugnación del administrado

33. De los actuados en el presente procedimiento administrativo sancionador, se advierte que Petroperú interpuso recurso de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI, referido a la ampliación por tres

determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.

215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

215.4 Cabe la acumulación de pretensiones impugnatorias en forma subsidiaria, cuando en las instancias anteriores se haya analizado los hechos y/o fundamentos en que se sustenta la referida pretensión subsidiaria.

⁴³ MARTIN TIRADO, Richard. *Los recursos administrativos y el control difuso en la administración pública*. Lima: Círculo de Derecho Administrativo, 2010, p 220 y 221.

(3) meses del plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador tramitado en el Expediente N° 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS, siendo que caducará el 3 de marzo de 2018.

34. Dicho recurso fue tramitado por la DFSAI mediante la Resolución Directoral 1691-2017-OEFA/DFSAI, a través del cual concedió y elevó el recurso de apelación al Tribunal de Fiscalización Ambiental.
35. Sobre el particular corresponde señalar que en la Resolución Directoral 1691-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI hizo mención al numeral 215.2 del artículo 215° y el artículo 216° del TUO de la LPAG, precisando que:

“(…)

*3. El Numeral 215.2 del Artículo 215° y el Artículo 216° del Texto Único Ordenado [sic] Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) establecen que son impugnables, entre otros, los actos definitivos que ponen fin a la instancia, mediante recursos de reconsideración, apelación o revisión”. (Énfasis agregado)*

36. Posteriormente, analizó los artículos 122°, 218° y 219° del mencionado cuerpo normativo para concluir que *“(…) del análisis del recurso de apelación interpuesto por PETROPERU se advierte que se cumple con los requisitos establecidos en los Artículos 122° y 219° del TUO de la LPAG”*.

37. Sobre el particular, corresponde señalar que a través de la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de noviembre de 2017, la DFSAI resolvió que:

*“**Artículo 1°.-** Ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del procedimiento administrativo sancionador contra Petróleos del Perú – Petroperú S.A., tramitado en el Expediente N° 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS, el mismo que caducará el 3 de marzo del 2018, de conformidad a los fundamentos establecidos en la presente Resolución Subdirectoral”*.

38. En este punto, resulta pertinente señalar que en el artículo 257° del TUO de la LPAG⁴⁴, se establece que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores

⁴⁴

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 257.- Caducidad del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad no aplica al procedimiento recursivo.
Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

iniciados de oficio es de nueve (9) meses contados desde la notificación de la imputación de cargos. No obstante, dicho plazo puede ser ampliado excepcionalmente, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución que sustente dicha ampliación y que sea emitida de manera previa a su vencimiento.

39. Con relación a ello, corresponde indicar que el profesor Hernández González⁴⁵ ha señalado con relación a la caducidad lo siguiente:

“(...) la terminación anticipada del procedimiento administrativo por su paralización o demora durante el plazo establecido legalmente, como consecuencia del incumplimiento por parte del sujeto responsable de su iniciación de un trámite imprescindible para resolver sobre el fondo del asunto”.

40. Siendo ello así, corresponde señalar que la Resolución Subdirectoral, materia de apelación, se encuentra referida a la ampliación del plazo de caducidad del procedimiento administrativo, regulado en el artículo 257° del TUO de la LPAG, seguido bajo el expediente N° 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS.

41. Ahora bien, esta sala considera pertinente señalar que la resolución subdirectoral precitada no pone fin a la instancia ni imposibilita la tramitación del procedimiento, por lo que dicho acto no configura ninguno de los supuestos establecidos por ley que permitan su impugnación, en tanto que dicho acto se encuentra referido a la duración del procedimiento, determinando un plazo máximo para que el mismo concluya.

42. En ese sentido, cabe señalar que, en función a lo establecido en el numeral 215.2 del artículo 215° del TUO de la LPAG, la Autoridad Decisora debió señalar que solamente resultan impugnables los actos definitivos que pongan fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o que produzcan indefensión.

43. Del mismo modo, dicha autoridad debió precisar que la contradicción formulada por el administrado, mediante el escrito presentado el 6 de diciembre de 2017 con registro N° E01-088188, deberá alegarse para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrá ser impugnada con el recurso administrativo que corresponda contra el acto definitivo.

Sobre la nulidad de la Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI

44. En el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁶, se

⁴⁵ HERNÁNDEZ González, Francisco L. *La caducidad del procedimiento administrativo*. Madrid: Montecorvo, 1998. p. 54.

⁴⁶ TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

- 1.1. **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

dispone 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.

45. Ahora bien, en el numeral 11.2 del artículo 11° del TUO de la LPAG⁴⁷ se establece que la nulidad será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto.
46. Por su parte, en el numeral 211.1 del artículo 211° del TUO de la LPAG⁴⁸, se señala que la Administración Pública, en cualquiera de los supuestos de nulidad establecidos en el artículo 10° de la citada ley⁴⁹, puede declarar la nulidad de sus actos administrativos, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales.
47. El interés público se debe entender como:

*"(...) la presencia de intereses individuales coincidentes y compartidos por un grupo cuantitativamente preponderante de individuos, lo que da lugar, de ese modo a un interés público que surge como un interés de toda la comunidad"*⁵⁰.

48. Sobre este aspecto, el Tribunal Constitucional ha señalado en la Sentencia recaída en el Expediente N° 0884-2004-AA/TC, lo siguiente:

"(...) 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

que les fueron conferidas.

⁴⁷ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 11°.- Instancia competente para declarar la nulidad (...)

11.2. La nulidad de oficio será conocida y declarada por la autoridad superior de quien dictó el acto. Si se tratara de un acto dictado por una autoridad que no está sometido a subordinación jerárquica, la nulidad se declarará por resolución de la misma autoridad.

⁴⁸ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 211°.- Nulidad de oficio

202.1 En cualquiera de los casos enumerados en el Artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público o lesionen derechos fundamentales. (...).

⁴⁹ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

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 tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

⁵⁰ ESCOLA, Héctor Jorge. *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1989, p. 238.

vicios graves que determinen su invalidez absoluta, sino que, además, deben agraviar 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'(...)'⁵¹.

49. Por otro lado, la referencia a los derechos fundamentales obedece a que:

"(...) si el fin último de todo Estado Constitucional es el del reconocimiento y la tutela de los derechos fundamentales, entonces la vulneración de estos derechos no puede quedar indemne y, por ende, debe ser revertida incluso de oficio por la misma Administración Pública" ⁵².

50. En ese sentido, de la lectura conjunta de los artículos 11° y del numeral 211.1 del artículo 211° del TUO de la LPAG, se puede concluir que 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, sin que —como regla general—, medie solicitud alguna de parte para tales efectos.

51. En el presente caso, se advierte que al dictarse el concesorio de apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI se ha contravenido una norma procedimental, por lo que la actuación de la DFSAI referida a tramitar un recurso administrativo contra un acto que no ha puesto fin a la instancia administrativa ni configura la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzca la indefensión del administrado, se encuentra en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG, referida a la contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.

52. En consecuencia, existe un vicio insubsanable en la resolución que concede la apelación contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI, por lo que corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017.

53. En ese sentido, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos de fondo esgrimidos en el recurso de apelación interpuesto por Petroperú contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la

⁵¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0884-2004-AA/TC. Fundamento jurídico 4.

⁵² 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.

Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- DECLARAR la nulidad de la Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017, mediante la cual se concedió el recurso de apelación interpuesto por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI del 15 de noviembre de 2017, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, DFAI) del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



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

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIAN ENRIQUE SUITO LOPEZ
Vocal
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental