



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

RESOLUCIÓN N° 221-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACION : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 403-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI del 2 de marzo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por no remitir 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, lo cual generó el incumplimiento de los 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. Dicha conducta configuró la infracción prevista en el 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.

Lima, 3 de agosto de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.² (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través

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 Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

del Oleoducto Norperuano³ (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 Piura⁴.

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-EM⁵ el 19 de junio de 1995, la

³ 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).

⁴ 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.

⁵ 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.

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.

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, 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**)⁶ la ocurrencia de un derrame de petróleo crudo acaecido el 2 de noviembre de 2016 en el kilómetro 103+442 del 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 las cuales se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n correspondiente a la Supervisión Especial noviembre 2016⁷ y del Acta de Supervisión Directa s/n correspondiente a la Supervisión Especial diciembre 2016⁸ (en adelante, **Actas de Supervisión**), las cuales fueron evaluadas en el Informe de Supervisión N° 034-2017-OEFA/DS-HID⁹ (en adelante, **Informe de Supervisión**).

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”.

⁶ La comunicación fue realizada el 3 de noviembre de 2016 mediante la carta con registro N° E01-075135 (página 413 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29) a través de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales – Formato N° 2 (Páginas 415 a 419 del 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, mediante carta con registro N° E01-078070 del 16 de noviembre de 2016 (folio 95), Petroperú remitió al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales (folios 96 a 100), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 2 de noviembre de 2016 en el Tramo I del ONP.

⁷ Páginas 339 a 355 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29.

⁸ Páginas 357 a 379 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29.

⁹ Folios 2 a 29.

6. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de febrero de 2017¹⁰, 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 Petroperú.
7. El 30 de marzo de 2017, Petroperú presentó sus descargos contra la Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹¹. Asimismo, cabe señalar que el 26 de julio de 2017 se llevó a cabo el informe oral solicitado por el administrado ante representantes del OEFA¹².
8. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de noviembre de 2017¹³, 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/SDI¹⁴.
10. Mediante Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre de 2017¹⁵, la DFSAI concedió el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI¹⁶.

¹⁰ Folios 30 a 36. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 3 de marzo de 2017 (Folios 37 a 38).

¹¹ Presentado mediante escrito con registro N° E01-026956 el 30 de marzo de 2017 (folios 39 a 85).

¹² Folio 324.

¹³ Folios 326 a 327. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 20 de noviembre de 2017 (Folio 328).

¹⁴ Presentado mediante escrito con registro N° E01-088188 el 6 de diciembre de 2017 (Folios 330 a 341).

¹⁵ Folios 342 a 343. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 22 de diciembre de 2017 (folio 344).

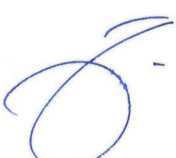
¹⁶ Cabe precisar que en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 1691-2017-OEFA/DFSAI se estableció lo siguiente:

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

11. Posteriormente, mediante Resolución N° 018-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 2 de febrero de 2018¹⁷, el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, **TFA**) del OEFA resolvió 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 el administrado contra la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de noviembre de 2017.
12. Luego de analizados los descargos a la Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI/SDI, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 112-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 6 de febrero de 2018¹⁸ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) por medio del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
13. Luego de analizados los descargos al Informe Final de Instrucción¹⁹, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI del 2 de marzo de 2018²⁰, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú²¹, por la comisión de la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1, conforme se muestra, a continuación:

al pie de página los folios correspondientes a la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI (folios 326 a 327).

 17 Folios 347 a 355. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de febrero de 2018 (folio 358).


18 Folios 360 a 370. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 259-2018-OEFA/DFAI el 7 de febrero de 2018 (folio 372).

19 Cabe precisar que, mediante escrito con registro N° E01-013870 del 9 de febrero de 2018, el administrado solicitó la ampliación del plazo para presentar descargos al Informe Final de Instrucción (folio 373). Dicha solicitud fue concedida, otorgándosele como plazo máximo el 28 de febrero de 2018 para la presentación de descargos, conforme la Carta N° 733-2018-OEFA/DFAI, debidamente notificada el 19 de febrero de 2018 (folio 375). Siendo ello así, el administrado presentó sus descargos, mediante escrito con registro N° E01-018288 el 28 de febrero de 2018 (folios 423 a 436).

Asimismo, mediante carta N° 865-2018-OEFA/DFAI notificada el 2 de marzo de 2018 (folios 417 a 418) la DFAI motivó las razones por las cuales no resultaba posible conceder el uso de la palabra solicitada por el administrado en sus descargos.

 20 Folios 405 a 416. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de marzo de 2018 (folio 419 a 420).

Cabe agregar que mediante escrito con registro E01-021243 del 13 de marzo de 2018, el administrado presentó un escrito aludiendo la caducidad del procedimiento administrativo sancionador (folios 438 a 439). Con ello en cuenta, la DFAI remitió la carta N° 986-2018-OEFADFAI del 21 de marzo de 2018 reiterando la fecha de notificación de la resolución directoral antes mencionada (folio 442).

 21 Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Petroperú, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Resolución 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

Cuadro N° 1.- Detalle de la Conducta Infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
1	Petroperú no remitió 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	Artículos 4°, 5° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades bajo el ámbito de competencia del	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 ²³	Hasta 100 UIT

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.

RESOLUCION 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 remitirlos fuera del	Artículos 4° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales y Artículos 13° y 15° de la Ley del SINIEFA.	LEVE	Amonestación	Hasta 100 UIT

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
	Tramo I del ONP, dentro de las veinticuatro (24) horas.	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD ²² (en adelante, Reglamento de Emergencias Ambientales)		

Fuente: Resolución Directoral 403-2018-OEFA/DFAI y Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI. Elaboración: TFA.

14. La Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Sobre el plazo de caducidad

- (i) Respecto al argumento del administrado referido a que el procedimiento caducó el 3 de diciembre de 2017, la primera instancia indicó que la ampliación del plazo de caducidad del presente procedimiento se realizó considerando: (i) el nuevo plazo de presentación de descargos al Informe Final de Instrucción indicado en la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD; (ii) complejidad del caso; y, (iii) la reserva hecha por el administrado de ampliar sus descargos en cualquier momento.
- (ii) Con ello en cuenta, la DFAI indicó que a la fecha de emisión de la resolución apelada, el procedimiento administrativo sancionador no había caducado,

plazo, forma o modo establecidos.				
-----------------------------------	--	--	--	--

22

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.

siendo el plazo de caducidad hasta el 3 de marzo del 2018.

- (iii) Asimismo, en cuanto a la nulidad de la ampliación de caducidad y de la resolución de imputación de cargos, la autoridad decisora indicó que el TFA en la Resolución N° 018-2018-OEFA/TFA-SMEPIM señaló que la Resolución Subdirectoral de ampliación de caducidad no califica como un acto que pone fin a la instancia administrativa ni configura la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzca indefensión al administrado, por lo que dicho escrito no constituye un recurso impugnatorio.

Sobre la conducta infractora

- (iv) La primera instancia indicó que, durante la Supervisión Especial diciembre 2016, la DS observó en el punto del ducto donde ocurrió el derrame, una nueva fuga de hidrocarburos iniciada el 2 de diciembre de 2016, la cual califica como una nueva emergencia ambiental, por lo que el administrado tenía el deber de remitir al OEFA el Reporte Preliminar de Emergencia de este evento dentro de las veinticuatro (24) horas de detectado el mismo, lo cual no ocurrió así.
- (v) Con relación a la aplicación del Reglamento de Supervisión, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, la DFAI indicó que se desprende de la suscripción del Acta de Supervisión Directa s/n relativa a la Supervisión Especial diciembre 2016 que corresponde al 5 de diciembre de 2016, y que la fecha en que debió cumplir su obligación referida a la conducta infractora materia de análisis fue el 3 de diciembre de 2016, siendo que en dicha fecha se encontraba vigente el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD.
- (vi) Respecto a la transgresión del principio de tipicidad, la autoridad decisora señaló que el hecho imputado tiene el carácter de insubsanable, pues la información contenida en el reporte coadyuva a la adecuada fiscalización ambiental, pudiendo el OEFA desarrollar una adecuada supervisión para lo cual se vale de la descripción del evento, encontrándose en condición de verificar la magnitud de los impactos ambientales, así como si desde la fecha de la emergencia del administrado implementó medidas para contener y/o mitigar los efectos del mismo, entre otros.
- (vii) En esa línea, la primera instancia agregó que la no presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales en el plazo de veinticuatro (24) horas se encuentra tipificada como infracción administrativa relacionada con la eficacia de la fiscalización ambiental aplicable a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD. En ese sentido, no se afectó el principio de tipificación, sino que la resolución subdirectoral hizo la descripción precisa y clara del hecho imputado, las normas sustantivas incumplidas y las normas tipificadoras que resultan aplicable en el presente

caso.

- (viii) Con relación a las cuestiones del administrado referidas a que el evento del 2 de diciembre de 2016 configura un nuevo atentado contra el ONP²⁴, la primera instancia indicó que, conforme a la definición legal de emergencia ambiental establecida en el Reglamento de Emergencias Ambientales, se considera como tal: (i) al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas; (ii) que incidan en la actividad del administrado; y, (iii) que generan o puedan generar el deterioro del ambiente.
- (ix) Siendo ello así, en el análisis del caso en particular, la DFAI señaló que se trataría de un evento súbito o imprevisible, pues el evento fue producto de terceros. Asimismo, agregó que el evento ocurrido está relacionado a la actividad del administrado y que hubo deterioro al ambiente, en tanto que el evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016 generó que el área impactada inicialmente el 2 de noviembre de 2016 se vea incrementada.
- (x) Respecto a la ruptura de nexo causal alegada por Petroperú, la autoridad decisora indicó que, como titular del ONP, el administrado tiene la obligación de presentar el reporte materia de análisis y que el hecho de reportar la emergencia ambiental no implica necesariamente la responsabilidad por haber generado dicha emergencia.
- (xi) Sobre la subsanación voluntaria alegada por el administrado, la DFAI señaló que dicha conducta no califica como un supuesto susceptible de subsanación antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador²⁵, pues el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales permitirá que el OEFA conozca la descripción del evento (causas, acciones, coordinaciones y daños) y se encuentre en condiciones de verificar la magnitud de los impactos ambientales, así como si desde la fecha de la emergencia el administrado implementó medidas para contener y/o mitigar los efectos mismos, entre otros.
- (xii) Sobre la inexistencia de fundamento que justifique la razón jurídica por la cual se exceptúa las normas reglamentarias y legales que otorgan el beneficio de eximir de responsabilidad por subsanación voluntaria, la primera instancia reiteró la naturaleza insubsanable de la presentación del reporte preliminar, obligación de carácter formal, en un plazo de veinticuatro (24) horas para la presentación del referido reporte, de lo cual depende la efectividad y oportunidad de las actuaciones de verificación por parte de la

²⁴ En tanto carece de sustento legal y prueba plena para establecer el incremento del área impactada se trate de un nuevo evento, sin tener algún documento técnico oficial que permita determinar el área impactada se ha incrementado, conforme con el principio de verdad material establecido en el TUO de la LPAG. Asimismo, señaló que la fuga del petróleo crudo se debió a una causa humana (tercero), por lo cual se demostraría la ruptura de nexo causal.

²⁵ Petroperú presentó el Reporte Preliminar de la Emergencia Ambiental del evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016 el 30 de diciembre de 2016, con una diferencia de diecinueve (19) días hábiles aproximadamente.

DS.

- (xiii) Con relación a que el OEFA pudo conocer las características del desajuste de la grapa y su impacto en el ambiente durante la supervisión conforme a al Acta de Supervisión relacionada a la Supervisión Especial diciembre 2016, la autoridad decisora indicó que, si bien en dicha acta se consignaron datos que pueden estar en el formato establecido para la presentación del reporte preliminar, dicha emergencia ambiental fue advertida por la DS cuando se encontraba realizando la respectiva supervisión para verificar las acciones de remediación y rehabilitación como consecuencia del derrame ocurrido el 2 de noviembre de 2016, conforme al Informe de Supervisión.
- (xiv) Respecto a la nulidad de la resolución subdirectoral de inicio del procedimiento administrativo sancionador pese a la presentación del reporte materia de análisis, la DFAI señaló que se verifica que la mencionada resolución no constituye un acto definitivo que ponga fin a la primera instancia administrativa ni ha impedido continuar con el procedimiento; y, cumple con los requisitos establecidos en el artículo 12° del TUO del RPAS, por lo que la mencionada resolución no es contraria a las normas aplicables en el presente procedimiento, tutelando el principio del debido procedimiento.
- (xv) Sobre la idoneidad del supervisor alegada por el administrado, la primera instancia indicó que ello no desvirtúa la conducta infractora en la medida que dichos argumentos están referidos a las condiciones del ducto donde se produjo la fuga de crudo y no a la presentación del Reporte de Emergencias Ambientales materia de análisis. Sin perjuicio de ello, la autoridad decisora agregó que los hechos constatados por los funcionarios públicos, quienes tienen la condición de autoridad, y que se precisen en un documento público observando lo establecido en las normas legales pertinentes, adquirirán valor probatorio dentro del procedimiento, sin perjuicio de las pruebas que puedan aportar los administrado en virtud de su derecho de defensa.
- (xvi) Del mismo modo, la primera instancia señaló que los supervisores que, en representación de la DS, realizaron la segunda supervisión, en la cual constató los hechos que sirven de sustento a la conducta imputada, están facultados para ejercer las actividades de supervisión ambiental a cargo del OEFA y las aseveraciones que los supervisores efectúen, se tienen por ciertas salvo prueba en contrario, conforme con el Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA-CD.
- (xvii) Respecto a que la Supervisión Especial diciembre 2016 fue el momento oportuno para determinar las causas del derrame, la DFAI indicó que lo alegado por el administrado no desvirtúa la conducta infractora, en la medida que el hecho imputado materia de análisis se encuentra referido a la presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental del evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016.

- (xviii) Con relación a que en las supervisiones especiales no se detectaron hallazgos y se efectuaron requerimientos de documentación, la autoridad decisora señaló que dichas supervisiones tuvieron como objetivo realizar el seguimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables relacionadas a la emergencia ambiental del 2 de noviembre de 2016 y no de la emergencia ambiental que es materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- (xix) Sobre el argumento del administrado referido a su actuación diligente ante el desajuste de la grapa, la DFAI indicó que el hecho imputado materia de análisis es la presentación del Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental de la fuga de petróleo del 2 de diciembre de 2016. Sin perjuicio de ello, agregó que obra en el expediente el Informe de Archivo de Instrucción Preliminar N° 122-2017-OS-DSHL del 6 de marzo de 2017, en el cual el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) indicó que el siniestro registrado en el kilómetro 103+442 el 2 de noviembre de 2016 fue debido a un corte provocado, no obstante dicho informe no se pronuncia sobre la emergencia ambiental de 2 de diciembre de 2016.
- (xx) Finalmente, la primera instancia señaló que, en función a la conducta infractora y en tanto no se evidencian efectos negativos en el ambiente, no corresponde el dictado de una medida correctiva.

15. El 23 de marzo de 2018. Petroperú interpuso recurso de apelación²⁶, contra la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

Con relación a la ampliación del plazo de caducidad

- a) El administrado indicó que la autoridad decisora puede decidir ampliar el plazo de caducidad de un procedimiento más allá de los nueve (9) meses, conforme con el principio de legalidad.
- b) En esa línea, a la fecha de emitida la resolución de ampliación del plazo no había sido notificado el Informe Final de Instrucción, por lo que el sustento de la ampliación del plazo a favor de Petroperú fue una falacia, cuyo supuesto fáctico no fue más que una hipótesis. Asimismo, siendo que el acto administrativo es emitido en una situación concreta y la ampliación de plazo se justificó en la defensa que ejerció Petroperú contra el Informe Final de Instrucción notificado de manera posterior a la ampliación, el supuesto de hecho aún no había sucedido.
- c) Asimismo, el recurrente señaló que la resolución de ampliación de plazo existe una motivación inexistente, incumpliendo el artículo 6° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por

²⁶

Presentado mediante escrito con registro N° E01-025119 el 23 de marzo de 2018 (folios 444 a 474).

Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), debido a que no se evidencia una relación concreta y directa de los hechos más ventajosos para el administrado.

- d) Del mismo modo, agregó que el ofrecimiento de descargos al Informe Final de Instrucción es un derecho del administrado, lo mismo que solicitar el plazo de presentación, mas no constituyen obligaciones que puedan ser impuestas, ya que, de no ser ejercidas, no imponen restricciones ni efectos negativos a sus intereses.
- e) Con relación a la reserva hecha por el administrado de ampliar sus descargos que sustenta la ampliación del plazo de caducidad, el administrado enfatizó que no existe impedimento alguno para que, pasado el plazo establecido en la ley, el administrado pueda optar por presentar alegatos que siendo extemporáneos deben ser valorados por la autoridad, conforme con el artículo 170° de TUO de la LPAG.
- f) Sobre la complejidad del caso, el recurrente alegó que constituye un fundamento falaz, en tanto que no existe argumento que demuestre la calificación de complejo, pues la supuesta información no brindada materia de análisis no ha sido un tema debatido por la autoridad decisora.
- g) El apelante indicó que, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 64° concordante con el artículo 140.3 del TUO de la LPAG, está el deber de la autoridad de cumplir los plazos establecidos en la norma, cuya observancia configura una garantía para proteger la legalidad del procedimiento administrativo sancionador, por medio del cual el administrado debe obtener una resolución final "(...) en un tiempo razonable, es decir, dentro del plazo establecido por la ley de nueve (9) meses desde iniciado el PAS".
- h) En ese sentido, el administrado señaló que la ampliación para continuar tramitando el procedimiento deber ser entendida como una excepción que es originada por causas externas no imputables a la autoridad y debe ser dictada en el procedimiento, porque lo beneficia en sí mismo, y, por ende, al cumplimiento de los fines de la autoridad, dentro de un marco de legalidad. Preciso además que no hubo actuación de Petroperú que haya contribuido a la necesidad de utilizar mayor plazo o que dicha dilación haya sido producto de la propia naturaleza del procedimiento, por lo que la resolución que amplía el plazo de caducidad ha infringido el deber a una resolución motivada debidamente.

Sobre la subsanación de la conducta infractora

- i) El administrado señaló lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG, precisando la aplicación de disposiciones sancionadoras posteriores que sean más favorables, así como su efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor.

- j) En esa línea, el apelante precisó que tanto el reglamento de supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD como por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD establecen, como consecuencia de la subsanación del hallazgo, el archivo del expediente de supervisión. Esta referencia no se efectuó para cuestionar la norma aplicable, sino para evidenciar que “la valoración normativa” del hecho ha cambiado a favor del administrado²⁷. Con ello, el nuevo reglamento de supervisión no realiza distinción alguna según el tipo de hallazgos, a fin de valorar la consecuencia aplicable a la subsanación de la conducta infractora.
- k) Con ello en cuenta, el apelante indicó que el reglamento de supervisión vigente a la fecha de ocurrido el desajuste de la grapa prescribe que no se inicie un procedimiento administrativo sancionador al haberse subsanado un hallazgo moderado de menor trascendencia. Agregó que tanto la ley administrativa común y el reglamento de supervisión vigente no realizan distinción según el tipo de hallazgo para aplicar el beneficio de la subsanación.
- l) Petroperú señaló que la calificación de un determinado suceso como una emergencia ambiental es una obligación que recae sobre el administrado titular de la operación y que, con un margen natural de error, determina aquello que se subsume a la definición de emergencia ambiental, según las directrices del reglamento específico. Con ello, la valoración de la autoridad administrativa constituye un momento posterior, el cual solo puede ser conocido por el administrado, mediante un acto administrativo.
- m) En esa línea, el administrado señaló que el reglamento de supervisión vigente durante el derrame contemplaba una “etapa intermedia” en donde se le otorgaba al administrado la posibilidad de desvirtuar o subsanar el hallazgo frente a la calificación efectuada en el Informe Preliminar de Supervisión Directa, a fin que solo se inicie un procedimiento sancionador por aquello que sea insubsanable y trascendente para proteger el ambiente.
- n) Con relación a la supuesta restricción a las labores de supervisión y/o fiscalización del OEFA, el administrado señaló que no se ha demostrado las acciones de supervisión no ejecutadas y/o de qué manera se restringieron o limitaron sus labores, tampoco se ha demostrado cuáles han sido las acciones que no ejecutó y debió ejecutar en cumplimiento de sus deberes precautorios, siendo que el administrado precisó los siguientes hechos:
- Supervisión del 4 al 5 de diciembre de 2016, donde el equipo de

²⁷

El apelante señaló que la supervisión se sustenta sobre la base del Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que contempla hallazgos críticos, significativos y moderados, encontrándose en estos últimos los incumplimientos de menor trascendencia, frente al cual nos encontramos en el presente caso. Ahora bien, el actual Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD no considera como calificación al tipo moderado, sino que en los incumplimientos leves incluye a los incumplimientos de una obligación de carácter formal.

supervisores verificó la expansión de petróleo crudo derramado; tomó muestras de agua superficial, suelo y sedimentos; y el personal de Petroperú comunicó el desajuste de la grapa y la inmediata reparación del mismo.

- El 5 de diciembre de 2016, mediante Carta N° JCGS-170-2016 dirigida a la DS, se reiteró la ocurrencia del desajuste de la grapa y precisó la expansión de petróleo crudo.
 - El 20 de diciembre de 2016, mediante escrito dirigido a la DS, se efectuaron los descargos al Acta de Supervisión y se adjuntó el Informe de Ajuste de grapa en la progresiva Km 103+442.
 - El 27 de diciembre de 2016, mediante Carta N° GEEO-SOLE-985-2016, dirigida a la DS, el administrado remitió el Plan de Trabajo aplicado a la contingencia.
 - El 30 de diciembre de 2016, el administrado efectuó los descargos al Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 5748-2016.
- o) Asimismo, el administrado indicó que los datos del evento que exige el formato N° 1 para el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental y precisó que la información brindada a la autoridad mediante el reporte preliminar se encuentra limitada en contenido por la proximidad temporal del suceso mismo, pues el documento es remitido veinticuatro (24) horas después de ocurrido el evento, por lo cual la norma reglamentaria dispone la presentación del informe final en un plazo de diez (10) días hábiles después de ocurrido el evento.
- p) En esa línea, el apelante alegó que antes de haber remitido el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental a fin de subsanar la omisión advertida en el Informe Preliminar de Supervisión Directa, el personal de supervisión del OEFA pudo conocer las características del desajuste de la grapa y su impacto en el ambiente oportunamente, cuyo contenido corresponde a la información que se hubiera brindado mediante el reporte preliminar en el plazo indicado en el Reglamento de Emergencias Ambientales. Dicha situación (presencia del OEFA desde el 4 de diciembre de 2016) causó que la DS ejecute las acciones de supervisión necesarias para proteger el ambiente y conocer las acciones realizadas por Petroperú.
- q) Con ello en cuenta, el recurrente alegó la aplicación del principio de informalismo, puesto que en tanto (i) no existe afectación a derechos de terceros o al interés público causado por la omisión de la presentación de un formato de reporte, (ii) no existe impedimento en las acciones de supervisión realizadas por el OEFA, (iii) existe información en el expediente; la exigencia de un formato constituye un aspecto formal innecesario.
- r) Del mismo modo, el administrado indicó que la autoridad decisora, a fin de sustentar jurídicamente el descarte de la realidad de los hechos y al ejercicio del derecho de subsanación establecido en norma reglamentaria y legal, debió demostrar el defecto o daño ocasionado por la conducta infractora, siendo que la presentación del reporte es inútil para ejercer sus acciones de

supervisión y demostrar la tarea más eficiente y efectiva que se hubiera ejecutado de haberse presentado el reporte.

- s) El apelante indicó que demostró su diligencia ante el desajuste de la grapa, pues acudió con su personal a la zona de falla, a fin de activar su Plan de Contingencia y ejecutar las acciones correctivas para evitar un mayor impacto en el ambiente.

Sobre lo señalado en la Carta N° 986-2018-OEFA/DFAI

- t) El administrado indicó que, mediante la Carta N° 986-2018-OEFA/DFAI, la autoridad decisora afirmó que la resolución apelada se notificó el 2 de marzo de 2018, conforme la cédula de notificación N° 448-2018, por lo que "(...) no es posible alegar que el presente PAS haya caducado"; y, en ese mismo acto, se notificó la Carta N° 985-2018-OEFA/DFAI que indicó que no resultaba posible otorgar el uso de la palabra.

- u) Sobre ello, el administrado indicó que la persona encargada de realizar la notificación del OEFA se apersonó a las instalaciones de Petroperú fuera del horario de atención al público (03:55 p.m.), siendo que, a pesar de su visita fuera del horario de atención, se le permitió el acceso de forma excepcional. Asimismo, el apelante señaló que la resolución apelada notificada se encontraba incompleta, así también, en cuanto a la modalidad, no es cierto que se dejó bajo puerta la notificación de los actos administrativos, de acuerdo a los videos y fotografías presentadas por el administrado.

- v) El recurrente indicó que no es parte del procedimiento regular notificar bajo puerta para el presente supuesto, conforme con el numeral 21.3 del artículo 21° del TUO de la LPAG, y, según las condiciones físicas de las puertas de ingreso de las instalaciones de Petroperú, por lo que no se puede notificar bajo puerta.

- w) En esa línea, el administrado concluyó que, al no haber sido notificado hasta el 3 de marzo de 2018, en tanto el 2 de marzo de 2018 se pretendió notificar un acto administrativo incompleto, el presente procedimiento administrativo sancionador debe ser declarado caduco.

16. El 21 de junio de 2018 se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA en las instalaciones del OEFA, tal como consta en el acta respectiva²⁸. En dicha diligencia, la empresa reiteró que no consideró el evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016, debido a que no se enmarcaba dentro de la definición de emergencia ambiental señalado en el Reglamento de Emergencias Ambientales del OEFA, a pesar de ello presentó el reporte preliminar y realizó el ajuste de los pernos de la grapa, a fin de evitar mayores impactos ambientales.

II. COMPETENCIA

17. 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**)²⁹, se crea el OEFA.
18. 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**)³⁰, 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.
19. 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, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA³¹.

²⁹ **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.

³⁰ **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. (...).

³¹ **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.

20. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM³² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin³³ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD³⁴ 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.
21. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁵, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³⁶, disponen que el TFA es el órgano encargado de

³² **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.

³³ **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.

³⁴ **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.

³⁵ **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.

³⁶ **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.

ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

22. 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)³⁷.
23. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)³⁸, 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.
24. 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.
25. 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 ambiente³⁹.
26. 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 fundamental⁴⁰, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

³⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³⁸ **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.

³⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁰ **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.

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁴¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁴².

27. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
28. 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 inciertos⁴³.
29. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN PREVIA

30. En su recurso de apelación, el administrado indicó que la autoridad decisora puede decidir ampliar el plazo de caducidad de un procedimiento más allá de los nueve (9) meses, conforme con el principio de legalidad.
31. En esa línea, a la fecha de emitida la resolución de ampliación del plazo no había sido notificado el Informe Final de Instrucción, por lo que el sustento de la ampliación del plazo a favor de Petroperú fue una falacia, cuyo supuesto fáctico no fue más que una hipótesis. Asimismo, siendo que el acto administrativo es emitido en una situación concreta y la ampliación de plazo se justificó en la

⁴¹ 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.

⁴² 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.

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

defensa que ejerció Petroperú contra el Informe Final de Instrucción notificado de manera posterior a la ampliación, el supuesto de hecho aún no había sucedido.

32. Asimismo, el recurrente señaló que la resolución de ampliación de plazo existe una motivación inexistente, incumpliendo el artículo 6° del TUO de la LPAG, debido a que no se evidencia una relación concreta y directa de los hechos más ventajosos para el administrado.
33. Sobre el particular, corresponde indicar que mediante la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 15 de noviembre de 2017, la DFSAI resolvió que:

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.

34. En ese sentido, corresponde analizar si, en el presente caso, se habría emitido la resolución de ampliación del plazo de caducidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 257° del TUO de la LPAG⁴⁴.
35. Siendo ello así, resulta pertinente señalar que, en dicho artículo, se establece que el plazo para resolver los procedimientos sancionadores 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.
36. Cabe indicar que el presente procedimiento administrativo sancionador inició el 3 de marzo de 2017 (fecha de notificación de la Resolución Subdirectoral N° 343-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 23 de febrero de 2017), con lo cual, teniendo en

⁴⁴ **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 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.

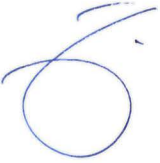
consideración que la resolución de ampliación de plazo debe ser emitida de manera previa a su vencimiento, la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI fue emitida dentro del plazo correspondiente.


37. Del mismo modo, cabe señalar que la precitada resolución, sustentó expresamente la ampliación del plazo, conforme a los siguientes fundamentos:

10. (...) en atención a lo dispuesto por el RPAS del OEFA, se advierte que el administrado contaría con un plazo de diez (10) días hábiles para formular sus descargos al Informe Final de Instrucción por ser este más favorable que el plazo señalado en el TUO de la LPAG. En ese sentido, considerando los **nuevos plazos establecidos**, a la **complejidad del presente caso**, a la **reserva hecha por el administrado** de ampliar sus descargos, así como el **derecho a formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio** en cualquier momento del procedimiento, resulta aplicable al presente caso la ampliación del período de caducidad.

(Énfasis agregado)


38. De la revisión de los fundamentos establecidos en la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI, se advierte que tuvo en consideración los siguientes tres fundamentos:

- 
- (i) Los nuevos plazos establecidos en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD.
 - (ii) La complejidad del presente caso.
 - (iii) Reserva realizada por el administrado de ampliar sus descargos.
 - (iv) Derecho a formular alegaciones, aportar los documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento del procedimiento.



39. En ese sentido, corresponde a esta sala precisar que, si bien el Informe Final de Instrucción no habría sido notificado a la fecha de emisión de la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI, la misma consideró el plazo correspondiente para la presentación de los descargos del mismo (teniendo relevancia que el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD, fue publicado el 12 de octubre de 2017), en resguardo del derecho de defensa comprendido dentro del principio del debido procedimiento en el presente procedimiento administrativo sancionador.

40. Con ello en cuenta, corresponde indicar que se observaron los principios establecidos en la ley, por lo que la ampliación del plazo de caducidad del presente procedimiento administrativo sancionador se encontraría conforme al principio de legalidad citado por el administrado.



41. En cuanto a los argumentos del administrado relacionados a los descargos al Informe Final de Instrucción y la reserva hecha de ampliar sus descargos, corresponde indicar que fueron considerados en tanto la publicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/PCD y los plazos indicados

en este, por lo que la ampliación de plazo consideró, también, la garantía del derecho de un debido procedimiento y ejercicio del derecho de defensa del administrado. Cabe indicar que el administrado solicitó la prórroga de cinco (5) días de plazo para presentar los descargos al Informe Final de Instrucción, conforme se advierte del escrito con registro N° E01-013870⁴⁵, la cual fue finalmente concedida⁴⁶.

42. Con relación a la complejidad del caso, el deber de la autoridad de cumplir los plazos establecidos en la norma; así como que la ampliación deber ser entendida como una excepción que es originada por causas externas no imputables a la autoridad, siendo que no hubo actuación de Petroperú que haya contribuido a la necesidad de utilizar mayor plazo o que dicha dilación haya sido producto de la propia naturaleza del procedimiento.
43. Al respecto, debe indicarse que la complejidad del caso será en función al caso en concreto y dentro del análisis llevado a cabo por la autoridad se deberá cumplir con el plazo establecido para el procedimiento. Asimismo, conforme con el artículo 257° del TUO de la LPAG, la administración cuenta con la potestad de ampliar el plazo de caducidad de manera excepcional por un plazo de tres (3) meses, para lo cual el órgano competente deberá emitir una resolución que sustente dicha ampliación de manera previa a su vencimiento, lo cual ha podido ser acreditado en el presente procedimiento administrativo sancionador.
44. Por ello, cabe indicar que, contrariamente a lo expuesto por el administrado, en base a los considerandos 35 a 40 de la presente resolución, corresponde indicar que se advierte una debida motivación de la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI, así como la justificación de los requisitos establecidos en el artículo 257° del TUO de la LPAG, por lo que los argumentos del administrado no tienen asidero.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

45. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso es determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por no remitir al OEFA el Reporte Preliminar de la Emergencia Ambiental relacionada a la fuga de petróleo crudo detectado 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.

VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

46. En su recurso de apelación, el administrado señaló lo dispuesto en el numeral 5 del artículo 246° del TUO de la LPAG, precisando la aplicación de disposiciones sancionadoras posteriores que sean más favorables, así como su efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor.

⁴⁵ Folio 373.

⁴⁶ Folio 375.

47. En esa línea, el apelante precisó que tanto en el reglamento de supervisión aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD como por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD se establecen, como consecuencia de la subsanación del hallazgo, el archivo del expediente de supervisión. Esta referencia no se efectuó para cuestionar la norma aplicable, sino para evidenciar que “la valoración normativa” del hecho ha cambiado a favor del administrado⁴⁷. Con ello, el nuevo reglamento de supervisión no realiza distinción alguna según el tipo de hallazgos, a fin de valorar la consecuencia aplicable a la subsanación de la conducta infractora.
48. Con ello en cuenta, el apelante indicó que el reglamento de supervisión vigente a la fecha de ocurrido el desajuste de la grapa prescribe que no se inicie un procedimiento administrativo sancionador al haberse subsanado un hallazgo moderado de menor trascendencia. Agregó que tanto la ley administrativa común y el reglamento de supervisión vigente no realizan distinción según el tipo de hallazgo para aplicar el beneficio de la subsanación.
49. Sobre el particular, corresponde señalar que el Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD⁴⁸ fue publicado el 3 de febrero de 2017 y posteriormente modificado el 9 de junio de 2017, siendo que el incumplimiento materia de análisis fue detectado en la Supervisión Especial diciembre 2016, por lo que, en tanto dicha norma no se encontraba vigente, no pudo ser aplicada.
50. Sin perjuicio de ello, corresponde a esta sala realizar el análisis de subsanación voluntaria dispuesto en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG, en concordancia con lo dispuesto en el Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD alegado por el administrado.
51. Al respecto, cabe señalar que conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG⁴⁹, la subsanación voluntaria de la conducta

⁴⁷ El apelante señaló que la supervisión se sustenta sobre la base del Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD, que contempla hallazgos críticos, significativos y moderados, encontrándose en estos últimos los incumplimientos de menor trascendencia, frente al cual nos encontramos en el presente caso. Ahora bien, el actual Reglamento de Supervisión, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD no considera como calificación al tipo moderado, sino que en los incumplimientos leves incluye a los incumplimientos de una obligación de carácter formal.

⁴⁸ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO DEL OEFA N° 005-2017-OEFA/CD, aprueban el Reglamento de Supervisión**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de febrero de 2017, **modificado por la Resolución de Consejo Directivo N° 018-2017-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial el 9 de junio de 2017.

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

Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones

1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:

- a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
- b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
- c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
- d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
- e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.

infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

52. Respecto a la normativa expuesta, corresponde mencionar que la subsanación supone el cese de la conducta infractora y cuando corresponda la reparación de las consecuencias o efectos, de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador por parte del administrado⁵⁰.
53. Ahora bien, se desprende de los artículos 14° y 15° de la Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD, que en el supuesto que el administrado acredite la subsanación voluntaria del incumplimiento antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, se dispondrá el archivo del mismo, conforme con el TUO de la LPAG.
54. Asimismo, con relación a la subsanación voluntaria, en el artículo 15° de la mencionada resolución se dispone que los requerimientos efectuados por la Autoridad de Supervisión o el supervisor mediante los cuales disponga una actuación vinculada al incumplimiento de una obligación acarrea que la actuación del administrado pierda el carácter voluntario del mismo.
55. Excepcionalmente, para el caso del incumplimiento leve, es decir, aquellos que involucran un riesgo leve, o un incumplimiento de una obligación de carácter formal u otra que no cause daño o perjuicio al ambiente, en el cual el administrado acredite antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador la corrección de la conducta requerida por la autoridad de supervisión o el supervisor, la autoridad correspondiente podrá disponer el archivo del expediente en dicho extremo.
56. En ese sentido, y teniendo en cuenta lo señalado por este tribunal⁵¹ corresponde indicar que a efectos de que se configure la eximente antes mencionada, deben concurrir las siguientes condiciones:
 - i) Que se produzca de manera voluntaria;
 - ii) Se realice de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador;
 - iii) La subsanación de la conducta infractora.

f) La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo

⁵⁰ Con relación a la subsanación voluntaria, debe precisarse que:

(...) no solo consiste en el cese de la conducta infractora sino que, cuando corresponda, la subsanación implica la reparación de las consecuencias o efectos dañinos al bien jurídico protegido derivados de la conducta infractora.

Ministerio de Justicia. Guía Práctica sobre el procedimiento administrativo sancionador. Segunda edición. Actualizada con el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Aprobada mediante Resolución Directoral N° 002-2017-JUS/DGDOJ (7 de junio de 2017), p. 47.

⁵¹ A manera de ejemplo, la Resolución N° 081-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 5 de abril de 2018.

57. En virtud de lo expuesto, esta sala analizará si la conducta realizada por Petroperú se configura dentro del supuesto de eximente de responsabilidad administrativa establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la LPAG; siendo que no solo se ha de evaluar la concurrencia de los referidos requisitos, sino también se deberá determinar el carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y desde los efectos que despliega, pues como ha señalado este tribunal en anteriores pronunciamientos, existen infracciones que debido a su propia naturaleza o por disposición legal expresa⁵², no son susceptibles de ser subsanadas.
58. Mediante escrito con registro N° 2016-E01-086174 del 30 de diciembre de 2016, el administrado presentó descargos al hallazgo del Informe Preliminar de Supervisión N° 5748-2016-OEFA/DS-HID⁵³, en el cual incluyó como anexos el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales⁵⁴ y el Reporte Final de Emergencias Ambientales relacionado al evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016⁵⁵. Siendo ello así, el administrado presentó el reporte preliminar materia de análisis en el presente procedimiento de manera previa al inicio del procedimiento administrativo sancionador, esto es, el 3 de marzo de 2017.
59. Asimismo, corresponde indicar que, de la revisión del Acta de Supervisión correspondiente a la Supervisión Especial diciembre 2016⁵⁶ y el Informe de Supervisión, no se advierte que la DS haya realizado un requerimiento de información respecto a la conducta infractora materia de análisis, por lo que la subsanación se produjo de manera voluntaria.
60. Del mismo modo, cabe añadir que no se advierte de los documentos que obran en el expediente que la conducta infractora haya generado por sí misma efectos negativos en el ambiente, toda vez que se encuentra referida al incumplimiento de una obligación formal que debió ser presentada conforme a la forma, modo y plazo establecido en el Reglamento de Emergencias Ambientales.
61. Ahora bien, es oportuno reiterar que el análisis de la subsanación de la conducta infractora comprende también la determinación del carácter subsanable del incumplimiento detectado, desde la conducta propiamente dicha y desde los efectos que despliega.
62. Sobre el particular, esta sala debe señalar que, conforme con los artículos 4°, 5°

⁵² Tal es el caso del exceso de los Límites Máximos Permisibles, la infracción por no adoptar las medidas de prevención y control para no exceder los valores ECA, entre otros.

⁵³ Páginas 57 a 156 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29.

⁵⁴ Páginas 121 a 142 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29.

⁵⁵ Páginas 145 a 155 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 29.

⁵⁶ Cabe señalar que si bien en la misma, la DS le otorga un plazo de diez (10) días hábiles al administrado para la presentación de respuestas al hallazgo detectado en la Supervisión Especial diciembre 2016, esta se encuentra referida a información relacionada al mismo derrame, mas no a la presentación del reporte materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador.

y 6° del Reglamento de Emergencias Ambientales⁵⁷, el titular de las actividades supervisadas deberá reportar las emergencias ambientales al OEFA, conforme a la forma, modo y plazo establecidos en el mismo. En ese sentido, el plazo para presentar el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales mediante el formato 1 es de veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental, a través de la vía electrónica, mesa de partes institucional de OEFA u otro medio determinado por el OEFA.

63. En ese sentido, en base a lo dispuesto en el mencionado reglamento, ante una emergencia ambiental, el administrado debe realizar la comunicación de la misma, de acuerdo a lo siguiente:
- a) La presentación del Formato 1: Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, en el que se consignará la información preliminar con la que se cuente respecto del evento.
 - b) La presentación del mencionado formato deberá realizarse en un plazo de veinticuatro (24) horas de ocurrida la emergencia ambiental.
 - c) Los medios que puede utilizar el administrado para la comunicación del mencionado reporte son por vía electrónica, por la mesa de partes institucional (Oficina de Trámite Documentario) u otros medios que determine el OEFA.
64. Asimismo, debe tenerse en consideración que en el 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, se regula como infracción el supuesto de no remitir al OEFA el

57

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 018-2013-OEFA/CD.

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 6.- Medios para realizar el Reporte de Emergencias

Los medios que podrá utilizar el administrado para realizar el reporte de emergencias ambientales son los siguientes:

a) Por vía electrónica.

b) Por la Mesa de Partes institucional (Oficina de Trámite Documentario), tanto de la Sede Central ubicada en la ciudad de Lima, como el de las Oficinas Desconcentradas del OEFA a nivel nacional, dentro de su respectivo horario de atención.

En caso los Reportes de Emergencias sean recibidos por las Oficinas Desconcentradas, estas deberán remitirlos de inmediato a la sede central del OEFA.

c) Otros medios que determine el OEFA.

De manera opcional y complementaria, el administrado podrá utilizar la vía telefónica, a través del número que se encuentra publicado en el Portal Institucional del OEFA.

Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental, o remitirlo fuera del plazo, forma o modo establecido.

65. En este punto, es menester resaltar que la importancia de la comunicación del reporte preliminar analizado en el presente procedimiento administrativo sancionador se sustenta en la ocurrencia de una emergencia ambiental, la cual puede haber generado impactos negativos en el ambiente o en las personas, siendo que, en tanto la fiscalización ambiental es ámbito de competencia del OEFA, corresponde a dicha entidad conocer de manera inmediata o próxima información preliminar relacionada a la emergencia ambiental acontecida, a fin de poder fiscalizar las acciones del administrado con relación a la misma.
66. Con ello en cuenta, cabe señalar que el cumplimiento de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Emergencias Ambientales resulta particularmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, la cual, en sentido amplio, comprende a las acciones de supervisión de las obligaciones ambientales de los administrados.
67. De esta manera, la conducta infractora materia de análisis se encuentra estrictamente vinculada con la inobservancia de las facultades de supervisión y fiscalización ambiental que ostenta el OEFA, lo que, en el caso en concreto, se materializó en el incumplimiento de la presentación del Reporte de Emergencias Ambientales relacionado al evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016 en una fecha distinta (30 de diciembre de 2016) al plazo establecido por el Reglamento de Emergencias Ambientales.
68. Del mismo modo, debe señalarse que la doctrina administrativa ha encontrado preciso distinguir las distintas clases de infracciones, debido a que de su clasificación se derivan una serie de consecuencias jurídicas⁵⁸. Así, en el marco de la determinación del cómputo del plazo prescriptorio de la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones, por ejemplo, en el numeral 250.2 del artículo 250° del TUO de la LPAG⁵⁹ se recoge cuatro tipos de infracciones: i) las instantáneas; ii) las instantáneas de efectos permanentes -llamadas también *infracciones de estado* por parte de la doctrina-;

⁵⁸ BACA ONETO, Víctor Sebastián. La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General. Lima: Revista Derecho & Sociedad, Edición N° 37, 2011, pp. 263 – 274.

⁵⁹ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL**
Artículo 250.- Prescripción

(...)

250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

iii) las continuadas; y, iv) las permanentes⁶⁰.

69. A partir de la distinción establecida por la normativa indicada, es posible concluir que la infracción de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución tiene naturaleza instantánea, toda vez que la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, se configura en un solo momento.

70. Al respecto, Ángeles De Palma⁶¹ menciona que las infracciones instantáneas son aquellas que:

(...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito: La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determine la creación de una situación antijurídica duradera. (...).

(Subrayado agregado)

71. Con ello en consideración, esta sala es de la opinión que el administrado no pudo subsanar la conducta infractora antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, en tanto que la oportunidad para la presentación del mencionado reporte se encontraba agotada y, por lo tanto, el bien jurídico protegido (observancia a las facultades de supervisión y fiscalización) ya había sido lesionado. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos presentados por el administrado en este extremo.

⁶⁰ DE PALMA DEL TESO, Ángeles. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* Disponible en: <
http://www.mpfm.gov.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf
> Consulta: Consulta: 2 de agosto de 2018.

De Palma del Teso establece las siguientes definiciones respecto a las infracciones referidas:

- Infracciones instantáneas: (...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. (...).
- Infracciones de estado: (...) se caracterizan porque el tipo normativo sólo describe la producción de un estado antijurídico, pero no su mantenimiento. La infracción también genera un estado jurídico duradero - como las permanentes- pero, en este caso, la infracción se consume cuando se produce la situación antijurídica. (...).
- Infracciones continuadas: La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.
- Infracciones permanentes: (...) se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consume la infracción. (...)

⁶¹ *Ídem.*

72. Por otro lado, Petroperú señaló que la calificación de un determinado suceso como una emergencia ambiental es una obligación que recae sobre el administrado titular de la operación y que, con un margen natural de error, determina aquello que se subsume a la definición de emergencia ambiental, según las directrices del reglamento específico. Con ello, la valoración de la autoridad administrativa constituye un momento posterior, el cual solo puede ser conocido por el administrado, mediante un acto administrativo.
73. El administrado agregó que el evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016 no se enmarcaba dentro de la definición de emergencia ambiental señalado en el Reglamento de Emergencias Ambientales del OEFA, sin perjuicio de ello presentó el reporte preliminar y realizó el ajuste de los pernos de la grapa, a fin de evitar mayores impactos ambientales.
74. Al respecto, corresponde señalar que, conforme con el Reglamento de Emergencias Ambientales, una emergencia ambiental debe ser entendida como la siguiente:

Artículo 3.- Definición de emergencia ambiental

Entiéndase por emergencia ambiental al evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.

De modo enunciativo, los supuestos de emergencias ambientales que deben reportarse son los siguientes: incendios; explosiones; inundaciones; derrames y/o fugas de hidrocarburos en general; vertimientos de relaves, sustancias tóxicas o materiales peligrosos; vertimientos extraordinarios de aguas de producción o residuales; entre otros.

75. De acuerdo con el artículo precitado, se advierte que la emergencia ambiental es aquel evento súbito o imprevisible generado por causas naturales, humanas o tecnológicas que incidan en la actividad del administrado y que generen o puedan generar deterioro al ambiente, que debe ser reportado por este al OEFA.
76. Teniendo en consideración la documentación que obra en el expediente, se advierte que:
- El evento ocurrido 2 de diciembre de 2016 fue producto de la manipulación de los pernos de la grapa y retiro del sello del jebe y el tarugo obturador por terceras personas⁶², por lo que constituye un evento súbito e imprevisible generado por causas humanas.
 - Dicho evento incidió en la actividad del administrado, pues fue ocasionado en el Kilómetro 103+442 del Tramo I del ONP operado por Petroperú.
 - Durante la Supervisión Especial diciembre 2016 se indicó que el derrame materia de análisis representó un volumen de aproximadamente 1.698

⁶² Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales y Reporte Final de Emergencias Ambientales del evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016.

barriles adicionales con respecto a la primera supervisión⁶³, lo cual generó un deterioro al ambiente.

77. En atención a lo antes expuesto, corresponde señalar que el evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016 se configura como una emergencia ambiental, en tanto comprende las características de la misma establecidas en el artículo 3° del Reglamento de Emergencias Ambientales, por lo que corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.
78. A mayor abundamiento, corresponde señalar que el artículo 3° del Reglamento de Emergencias Ambientales indica de modo enunciativo como supuesto de emergencia ambiental a los derrames o fugas de hidrocarburo en general, supuesto como el ocurrido el 2 de diciembre de 2016.
79. En esa línea, el administrado señaló que el reglamento de supervisión vigente durante el derrame contemplaba una "etapa intermedia" en donde se le otorgaba al administrado la posibilidad de desvirtuar o subsanar el hallazgo frente a la calificación efectuada en el Informe Preliminar de Supervisión Directa, a fin que solo se inicie un procedimiento sancionador por aquello que sea insubsanable y trascendente para proteger el ambiente.
80. Sobre el particular, corresponde señalar que, conforme con el artículo 19° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 016-2015-OEFA/CD⁶⁴, se concederá un plazo al administrado para que pueda remitir a la Autoridad de Supervisión Directa, la información que considere pertinente para desvirtuar los hallazgos detectados o acreditar que estos han sido subsanados, lo cual será tomado en cuenta antes de emitir el Informe de Supervisión Directa. En esa línea, cabe indicar que, a través del Informe de Supervisión, teniendo en cuenta la naturaleza de los hallazgos detectados podrá decidir recomendar el inicio o no de un procedimiento administrativo⁶⁵.

⁶³ Conforme con el Acta de Supervisión correspondiente a la Supervisión Especial diciembre 2016.

⁶⁴ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de marzo de 2015.

Artículo 19.- Del Informe Preliminar de Supervisión Directa

19.1 Luego de efectuar la supervisión de campo y/o documental, la Subdirección de Supervisión Directa emitirá el Informe Preliminar de Supervisión Directa, el cual será notificado al administrado supervisado.

19.2 En el Informe Preliminar de Supervisión Directa, se describirá el desempeño ambiental del administrado, detallando los hallazgos críticos, significativos y moderados detectados en campo y en el posterior análisis efectuado por la Subdirección de Supervisión Directa.

19.3 A través de dicho informe se concederá al administrado un plazo para que pueda remitir a la Autoridad de Supervisión Directa, la información que considere pertinente para desvirtuar los hallazgos detectados o acreditar que estos han sido subsanados, lo cual será tomado en cuenta antes de emitir el Informe de Supervisión Directa.

⁶⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 016-2015-OEFA/CD.**

Artículo 21.- De las acciones frente a los hallazgos críticos, significativos y moderados

Luego de notificar el Informe Preliminar de Supervisión Directa y de valorar la documentación remitida por el administrado, la Autoridad de Supervisión Directa podrá disponer en el Informe de Supervisión Directa las siguientes acciones, teniendo en cuenta la naturaleza de los hallazgos detectados:

a) Hallazgos críticos y significativos:

Si estos hallazgos no han sido desvirtuados por el administrado, la Autoridad de Supervisión Directa recomendará

81. Ahora bien, es oportuno señalar que, en el Informe de Supervisión, la DS indicó expresamente que:

54. (...) Al respecto, debemos indicar que, si bien el administrado presentó el referido informe, este fue presentado fuera de plazo –con una diferencia de diecinueve días hábiles aproximadamente–, lo cual no permitió a OEFA, de manera inmediata, tomar conocimiento de la emergencia ambiental, es más la Dirección de Supervisión del OEFA toma conocimiento durante la supervisión ejecutada del 03 al 05 de diciembre de 2016.

55. En ese sentido, en el presente caso, no cabría la subsanación de la conducta, en la medida que no se ha cumplido con el objetivo del Reglamento de Reporte de Emergencias consistente en reportar dentro de un plazo razonable la emergencia ambiental a efectos que OEFA adopte las acciones destinadas a investigar el incidente ambiental y los impactos ocasionados como consecuencia de este. (Énfasis agregado)

82. En ese sentido, debe señalarse que se cumplió con lo dispuesto en el reglamento de supervisión vigente durante la Supervisión Especial diciembre 2016, en donde la DS concluyó que la conducta infractora no era subsanable.

83. Con relación a la supuesta restricción a las labores de supervisión y/o fiscalización del OEFA, el administrado señaló que no se ha demostrado las acciones de supervisión no ejecutadas y/o de qué manera se restringieron o limitaron sus labores, tampoco se ha demostrado cuáles han sido las acciones que Petroperú no ejecutó y debió ejecutar en cumplimiento de sus deberes precautorios, siendo que el administrado precisó los siguientes hechos:

- Supervisión del 4 al 5 de diciembre de 2016, donde el equipo de supervisores verificó la expansión de petróleo crudo derramado; tomó muestras de agua superficial, suelo y sedimentos; y el personal de Petroperú comunicó el desajuste de la grapa y la inmediata reparación del mismo.
- El 5 de diciembre de 2016, mediante Carta N° JCGS-170-2016 dirigida a la DS, se reiteró la ocurrencia del desajuste de la grapa y precisó la expansión de petróleo crudo.
- El 20 de diciembre de 2016, mediante escrito dirigido a la DS, se efectuaron los descargos al Acta de Supervisión y se adjuntó el Informe de Ajuste de grapa en la progresiva km 103+442.

el inicio del procedimiento administrativo sancionador en el Informe de Supervisión Directa, sin perjuicio de las medidas administrativas que pudieran dictarse. Estos hallazgos podrán ser contradichos por el administrado, en ejercicio de su derecho de defensa, una vez iniciado el respectivo procedimiento administrativo sancionador con la correspondiente resolución de imputación de cargos.

b) Hallazgos moderados:

Si se verifica que el administrado no ha desvirtuado ni subsanado el hallazgo detectado, la Autoridad de Supervisión Directa recomendará el inicio del procedimiento administrativo sancionador. En caso se verifique que el administrado ha subsanado el hallazgo, la Autoridad de Supervisión Directa podrá decidir no recomendar el inicio del procedimiento administrativo sancionador. Si se comprueba que ha realizado anteriormente una conducta similar al hallazgo detectado, corresponde recomendar el inicio del procedimiento administrativo sancionador.

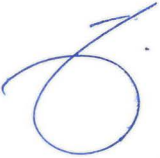

- El 27 de diciembre de 2016, mediante Carta N° GEEO-SOLE-985-2016, dirigida a la DS, el administrado remitió el Plan de Trabajo aplicado a la contingencia.
- El 30 de diciembre de 2016, el administrado efectuó los descargos al Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 5748-2016

84. Sobre el particular, debe señalarse que, conforme a los considerandos 65 a 71 de la presente resolución, el cumplimiento de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Emergencias Ambientales resulta particularmente importante a efectos de garantizar la eficacia de la fiscalización ambiental, pues permite que el OEFA despliegue acciones de investigación respecto a la emergencia ambiental y sus impactos.
85. En el presente caso, estas se vieron limitadas, pues la Supervisión Especial diciembre 2016 no se dieron en atención al evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016, sino más bien con el objetivo de verificar las acciones ejecutadas por el administrado en atención al derrame ocurrido el 2 de noviembre de 2016. Por ello, corresponde desestimar los argumentos del administrado en este extremo.
86. Asimismo, el administrado indicó que los datos del evento que exige el formato N° 1 para el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental y precisó que la información brindada a la autoridad mediante el reporte preliminar se encuentra limitada en contenido por la proximidad temporal del suceso mismo, pues el documento es remitido veinticuatro (24) horas después de ocurrido el evento, por lo cual la norma reglamentaria dispone la presentación del informe final en un plazo de diez (10) días hábiles después de ocurrido el evento.
87. En esa línea, el apelante alegó que antes de haber remitido el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental a fin de subsanar la omisión advertida en el Informe Preliminar de Supervisión Directa, el personal de supervisión del OEFA pudo conocer las características del desajuste de la grapa y su impacto en el ambiente oportunamente, cuyo contenido corresponde a la información que se hubiera brindado mediante el reporte preliminar en el plazo indicado en el Reglamento de Emergencias Ambientales. Dicha situación (presencia del OEFA desde el 4 de diciembre de 2016) causó que la DS ejecute las acciones de supervisión necesarias para proteger el ambiente y conocer las acciones realizadas por Petroperú.
88. Con ello en cuenta, el recurrente alegó la aplicación del principio de informalismo, puesto que en tanto (i) no existe afectación a derechos de terceros o al interés público causado por la omisión de la presentación de un formato de reporte, (ii) no existe impedimento en las acciones de supervisión realizadas por el OEFA, (iii) existe información en el expediente; la exigencia de un formato constituye un aspecto formal innecesario.
89. Sobre el particular, corresponde señalar que el incumplimiento de la presentación del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales conforme a lo indicado en el

considerando 64 de la presente resolución, constituye una infracción ambiental. Ello, se encuentra establecido en el artículo 9° del Reglamento de Emergencias Ambientales, conforme se aprecia, a continuación:

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.

- 
- 
90. En ese sentido, pese a la documentación presentada por el mismo a la DS, el administrado se encontraba obligado a remitir el reporte materia de análisis en el presente procedimiento administrativo sancionador, pues su incumplimiento amerita el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
 91. Sin perjuicio de ello, corresponde indicar, respecto al principio de informalismo, contenido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶⁶, busca favorecer la actuación de los administrados al interior de un procedimiento administrativo, evitando que cuestiones o aspectos meramente formales afecten sus derechos o intereses, pudiendo ser subsanados, siempre que no se afecten derechos de terceros o el interés público.
 92. Sin embargo, ante la imputación de presuntas infracciones en un procedimiento administrativo sancionador, corresponde al administrado presentar los medios probatorios idóneos que desvirtúen tal imputación no siendo ello, una cuestión de mera formalidad que pueda ser subsanada o relativizada en la valoración de las pruebas por parte de la autoridad, por lo que corresponde desestimar el argumento del administrado en este extremo.
 93. Por otro lado, el administrado indicó que la autoridad decisora a fin de sustentar jurídicamente el descarte de la realidad de los hechos y al ejercicio del derecho de subsanación establecido en norma reglamentaria y legal, debió demostrar el defecto o daño ocasionado por la no presentación del formato de reporte preliminar, que es inútil para ejercer sus acciones de supervisión y demostrar la tarea más eficiente y efectiva que se hubiera ejecutado de haberse presentado el reporte.
 94. Sobre el particular, debe señalarse que, conforme a los considerandos 65 a 71 de la presente resolución, relacionados a que la conducta infractora no pudo ser subsanada, en tanto que la oportunidad para la presentación del mencionado reporte se encontraba agotada y, por lo tanto, el bien jurídico protegido

⁶⁶

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: (...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

(observancia a las facultades de supervisión y fiscalización) ya había sido lesionado.

95. El apelante indicó que demostró su diligencia ante el desajuste de la grapa, pues acudió con su personal a la zona de falla a fin de activar su Plan de Contingencia y ejecutar las acciones correctivas para evitar un mayor impacto en el ambiente.
96. Al respecto, debe señalarse que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra referido al incumplimiento del administrado del Reglamento de Emergencias Ambientales por no haber remitido el Reporte Preliminar de Emergencia Ambiental del evento ocurrido el 2 de diciembre de 2016 en el Kilómetro 103+442 del Tramo I del ONP, siendo que los hechos alegados por el administrado no son materia de análisis en el presente procedimiento.

Sobre la Carta N° 986-2018-OEFA/DFAI

97. El administrado indicó que, mediante la Carta N° 986-2018-OEFA/DFAI, la autoridad decisora afirmó que la resolución apelada se notificó el 2 de marzo de 2018, conforme la cédula de notificación N° 448-2018, por lo que: "(...) no es posible alegar que el presente PAS haya caducado"; y, en ese mismo acto, se notificó la Carta N° 865-2018-OEFA/DFAI que indicó que no resultaba posible otorgar el uso de la palabra.
98. Sobre ello, el administrado indicó que la persona encargada de realizar la notificación de OEFA se apersonó a las instalaciones de Petroperú fuera del horario de atención al público (03:55 p.m.), siendo que, a pesar de su visita fuera del horario de atención, se le permitió el acceso de forma excepcional. Asimismo, el apelante señaló que la resolución apelada notificada se encontraba incompleta, en tanto solo estaban impresos 22 folios de los 23 en total, así también, en cuanto a la modalidad, no es cierto que se dejó bajo puerta la notificación de los actos administrativos, de acuerdo a los videos y fotografías presentadas por el administrado.
99. El recurrente indicó que no es parte del procedimiento regular notificar bajo puerta para el presente supuesto, conforme con el numeral 21.3 del artículo 21° del TUO de la LPAG, y, según las condiciones físicas de las puertas de ingreso de las instalaciones de Petroperú, por lo que no se puede notificar bajo puerta.
100. En esa línea, el administrado concluyó que, al no haber sido notificado hasta el 3 de marzo de 2018, en tanto el 2 de marzo de 2018 se pretendió notificar un acto administrativo incompleto, el presente procedimiento administrativo sancionador debe ser declarado caduco.
101. Al respecto, cabe señalar que la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI del 2 de marzo de 2018 fue notificada mediante cédula de notificación N° 448-2018/ACTA DE NOTIFICACIÓN el 2 de marzo de 2016⁶⁷.

⁶⁷ Folio 419.

102. Asimismo, el 2 de marzo de 2018 fue notificada la Carta N° 865-2018-OEFA/DFAI⁶⁸, mediante la cual la DFAI comunica que, considerando el deber de la autoridad de resolver dentro del plazo de caducidad del procedimiento administrado sancionador, los principios de legalidad, celeridad, buena fe procedimental, así como la exposición de los argumentos del administrado en ejercicio de su derecho de defensa en las etapas procedimentales oportunas, no resultaba posible conceder el uso de la palabra solicitado por Petroperú.
103. Del mismo modo, mediante la Carta N° 986-2018-OEFA/DFAI notificada al administrado el 21 de marzo de 2018, la DFAI indicó, en atención al escrito con registro N° E01-021243 del 13 de marzo de 2018 del administrado, que la resolución apelada fue emitida y notificada el 2 de marzo de 2018, conforme con los numerales 21.1 y 21.3 del artículo 21° del TUO de la LPAG, conforme a la cédula de notificación N° 448-2018/ACTA DE NOTIFICACIÓN, por lo que el procedimiento no había caducado. Asimismo, la primera instancia agregó que se notificó en el mismo acto la Carta N° 865-2018-OEFA/DFAI y consideró oportuno remitir copia simple de la resolución apelada, así como la carta antes mencionada como los cargos de notificación correspondientes.
104. Ahora bien, debe indicarse que, conforme reconoce el administrado en su recurso de apelación y en las declaraciones juradas presentadas como anexo, el administrado permitió el acceso de la persona encargada de la notificación de la resolución apelada para que pueda cumplir con la misma.
105. En esa línea, debe indicarse que, conforme con el artículo 18° del TUO de la LPAG⁶⁹, la notificación debe realizarse en día y hora hábil, salvo regulación especial diferente o naturaleza continuada de la actividad, siendo que, a fin de actuar en orden con el principio de predictibilidad, "(...) los administrados tienen las expectativas que las entidades les notifiquen las decisiones en el mismo rango de tiempo que ellos pueden ingresar sus escritos en ella, esto es, en el horario y días de trabajo de la entidad administrativa"⁷⁰.
106. En esa línea, cabe añadir que, conforme con el artículo 147° del TUO de la LPAG⁷¹, son horas hábiles las correspondientes al horario fijado para el

⁶⁸ Folio 417 a 418.

⁶⁹ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 18.- Obligación de notificar

18.1 La notificación del acto es practicada de oficio y su debido diligenciamiento es competencia de la entidad que lo dictó. La notificación debe realizarse en día y hora hábil, salvo regulación especial diferente o naturaleza continuada de la actividad.

18.2 La notificación personal podrá ser efectuada a través de la propia entidad, por servicios de mensajería especialmente contratados para el efecto y en caso de zonas alejadas, podrá disponerse se practique por intermedio de las autoridades políticas del ámbito local del administrado.

⁷⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 278.

⁷¹ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 147. Régimen de las horas hábiles

El horario de atención de las entidades para la realización de cualquier actuación se rige por las siguientes reglas:

funcionamiento de la entidad, sin que en ningún caso la atención a los usuarios pueda ser inferior a ocho horas diarias consecutivas. Con ello en cuenta, se advierte que la notificación se produjo en día y hora hábil, considerando inclusive la autorización del administrado para proceder con la misma en sus instalaciones.

107. Asimismo, con relación a lo señalado en la cédula de notificación N° 448-2018/ACTA DE NOTIFICACIÓN, se advierte que en la misma se precisó que el administrado se negó a recibir la notificación, lo cual ha sido reconocido por el mismo tanto en la apelación como en las declaraciones juradas presentadas, así como la situación ocurrida, donde se detalló lo siguiente:

En instalaciones de Petroperú Huánuco 218 – Piura, aprox. a las 3:50 pm se negaron a recibir el documento tanto el área de legal y vigilante, me permitieron el ingreso, leyeron el documento pero se negaron a recibirlo.
02.03.18

108. Con ello en cuenta, queda advertido que, en el caso de la notificación de la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI, se precisó que el administrado se negó a recibir la misma, con lo cual la persona encargada de la notificación precisó la situación acontecida, así como la descripción del lugar donde se realizó la notificación. Con ello en cuenta, se advierte el cumplimiento de lo estipulado en el régimen de notificación personal establecido en el artículo 21° del TUO de la LPAG⁷².

1. Son horas hábiles las correspondientes al horario fijado para el funcionamiento de la entidad, sin que en ningún caso la atención a los usuarios pueda ser inferior a ocho horas diarias consecutivas.
2. El horario de atención diario es establecido por cada entidad cumpliendo un período no coincidente con la jornada laboral ordinaria, para favorecer el cumplimiento de las obligaciones y actuaciones de la ciudadanía. Para el efecto, distribuye su personal en turnos, cumpliendo jornadas no mayores de ocho horas diarias.
3. El horario de atención es continuado para brindar sus servicios a todos los asuntos de su competencia, sin fraccionarlo para atender algunos en determinados días u horas, ni afectar su desarrollo por razones personales.
4. El horario de atención concluye con la prestación del servicio a la última persona compareciente dentro del horario hábil.
5. Los actos de naturaleza continua iniciados en hora hábil son concluidos sin afectar su validez después del horario de atención, salvo que el administrado consienta en diferirlos. Dicho consentimiento debe constar de forma indubitable.
6. En cada servicio rige la hora seguida por la entidad; en caso de duda o a falta de aquella, debe verificarse en el acto, si fuere posible, la hora oficial, que prevalecerá.

72

TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 21.- Régimen de la notificación personal

- 21.1 La notificación personal se hará en el domicilio que conste en el expediente, o en el último domicilio que la persona a quien deba notificar haya señalado ante el órgano administrativo en otro procedimiento análogo en la propia entidad dentro del último año.
- 21.2 En caso que el administrado no haya indicado domicilio, o que éste sea inexistente, la autoridad deberá emplear el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad del administrado. De verificar que la notificación no puede realizarse en el domicilio señalado en el Documento Nacional de Identidad por presentarse alguna de las circunstancias descritas en el numeral 23.1.2 del artículo 23, se deberá proceder a la notificación mediante publicación.
- 21.3 En el acto de notificación personal debe entregarse copia del acto notificado y señalar la fecha y hora en que es efectuada, recabando el nombre y firma de la persona con quien se entienda la diligencia. Si ésta se niega a firmar o recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado. En este caso la notificación dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado.
- 21.4 La notificación personal, se entenderá con la persona que deba ser notificada o su representante legal, pero de no hallarse presente cualquiera de los dos en el momento de entregar la notificación, podrá

109. Asimismo, debe tenerse en consideración que, de la revisión de la mencionada acta, se advierte que la misma cumple con el contenido establecido en el artículo 24° del TUO de la LPAG⁷³, habiendo también sido remitida en el plazo establecido en la mencionada norma.
110. A mayor abundamiento, debe señalarse que, en la descripción de la situación ocurrida, la persona encargada de la notificación precisó que el personal del administrado leyó el documento que se iba a notificar. Sobre lo cual, debe tenerse en cuenta que la finalidad de las reglas de notificación del acto administrativo, donde MORÓN⁷⁴ precisa que:

(...) Si bien las reglas de la notificación administrativa no hacen depender la eficacia de la Administración de la demostración que el administrado haya tenido un conocimiento efectivo del contenido de la decisión (que solo podría darse con la constatación de la lectura de la decisión y su comprensión cabal por aquel), les impone a las entidades una serie de reglas para que pueda evidenciar que ha realizado el máximo del esfuerzo por poner al administrado en la posición de conocer el contenido de la decisión. Las reglas están dirigidas a crear la seguridad razonable de haberse alcanzado un grado importante de cognoscibilidad de lo decidido, esto es, la posibilidad real de que los destinatarios lleguen a saber lo decidido.

111. Por otro lado, con relación a notificación de la Carta N° 865-2018-OEFA/DFAI, debe señalarse que en la misma se precisó lo siguiente:

Se deja constancia que el personal de Petroperú (del área de legal y vigilante) me permitieron el ingreso [sic] leyeron el documento, pero se negaron a recibirlo por lo que procedí a dejar el documento en el local (bajo puerta) (...)

entenderse con la persona que se encuentre en dicho domicilio, dejándose constancia de su nombre, documento de identidad y de su relación con el administrado.

- 21.5 En el caso de no encontrar al administrado u otra persona en el domicilio señalado en el procedimiento, el notificador deberá dejar constancia de ello en el acta y colocar un aviso en dicho domicilio indicando la nueva fecha en que se hará efectiva la siguiente notificación. Si tampoco pudiera entregar directamente la notificación en la nueva fecha, se dejará debajo de la puerta un acta conjuntamente con la notificación, copia de los cuales serán incorporados en el expediente.

⁷³ **TUO DE LA LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

Artículo 24.- Plazo y contenido para efectuar la notificación

- 24.1 Toda notificación deberá practicarse a más tardar dentro del plazo de cinco (5) días, a partir de la expedición del acto que se notifique, y deberá contener:

- 24.1.1 El texto íntegro del acto administrativo, incluyendo su motivación.
24.1.2 La identificación del procedimiento dentro del cual haya sido dictado.
24.1.3 La autoridad e institución de la cual procede el acto y su dirección.
24.1.4 La fecha de vigencia del acto notificado, y con la mención de si agotare la vía administrativa.
24.1.5 Cuando se trate de una publicación dirigida a terceros, se agregará además cualquier otra información que pueda ser importante para proteger sus intereses y derechos.
24.1.6 La expresión de los recursos que proceden, el órgano ante el cual deben presentarse los recursos y el plazo para interponerlos.

- 24.2 Si en base a información errónea, contenida en la notificación, el administrado practica algún acto procedimental que sea rechazado por la entidad, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta para determinar el vencimiento de los plazos que correspondan.

⁷⁴ MORÓN URBINA, Juan Carlos (2017). "Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444", Tomo I, Editorial Gaceta Jurídica, Lima, 2017, pág. 286.

112. Con relación a dicha notificación, debe precisarse que el administrado también tuvo conocimiento de la misma y se negó a recibirla. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la persona encargada de la notificación cumplió con lo estipulado en el TUO de la LPAG, en tanto dejó advertido lo ocurrido en dicho evento.
113. Del mismo modo, de la revisión de los videos presentados por el administrado⁷⁵, se advierte que la persona encargada de la notificación ingresó en la puerta calificada como "Exterior 1" el 2 de marzo de 2018 en dos oportunidades: la primera a las 3:55 pm (para posteriormente retirarse a las 4:24 pm), así como a las 4:28 pm (para posteriormente retirarse a las 4:30 pm). Con ello en cuenta, cabe indicar que no se advierte, debido a la ubicación de la cámara de video presentada, los actos que pudo haber realizado dicha persona en su segundo ingreso.
114. Sin perjuicio de ello, debe señalarse que en el numeral 21.3 del artículo 21° del TUO de la LPAG se establece que en caso el administrado se niegue a recibir copia del acto notificado, se hará constar así en el acta, teniéndose por bien notificado, y en la notificación se dejará constancia de las características del lugar donde se ha notificado. Ello, como bien se puede advertir de la carta presentada analizada ha sido cumplido, por lo que, inclusive en el supuesto en que la carta no haya sido colocada bajo puerta, se realizó una notificación conforme a lo estipulado en el TUO de la LPAG.
115. En ese sentido, debe tenerse en consideración que, contrariamente a lo señalado por el administrado, tanto la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI como la Carta N° 865-2018-OEFA/DFAI fueron notificadas al administrado, cumpliendo con las disposiciones relativas al régimen de notificación personal del TUO de la LPAG, con lo cual el procedimiento no caducó, pues se notificó la responsabilidad administrativa en el plazo establecido en la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI del 2 de marzo de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Petróleos

⁷⁵ Dichos videos se encuentran contenidos en el disco compacto que obra a folio 468.

del Perú – Petroperú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUITO LÓPEZ
Presidente

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



.....

RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

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



.....

CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal

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

**VOTO EN DISCORDIA DE LOS VOCALES
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ Y MARCOS MARTIN YUI PUNIN**

En el presente caso, se considera oportuno señalar que se está en desacuerdo con la Resolución N° 221-2018-OEFA/TFA-SMEPIM que resuelve confirmar la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI, la cual determinó responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. (en adelante, **Petroperú**) por la conducta descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la misma que se detalla, a continuación:

Cuadro N° 1.- Detalle de la Conducta Infractora

N°	Conducta Infractora	Norma sancionativa	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
1	Petroperú no remitió 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°, 6° y 9° del Reglamento del Reporte de Emergencias Ambientales de las actividades y/o el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 018-2013-OEFA/CD ⁷⁶	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 ⁷⁷	Hasta 100 UIT

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 2016.

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.

RESOLUCION 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.

Por lo tanto, con el debido respeto por la decisión tomada, se emite el presente voto en discordia, el cual se sustenta conforme los argumentos de hecho y de derecho que a continuación se exponen.

CUESTIÓN PREVIA

Previo al análisis de fondo de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, se realizará un análisis previo referido a la caducidad del procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**).

1. El administrado en el recurso de apelación presentado el 23 de marzo de 2018 señaló que caducó el presente procedimiento administrativo sancionador, por cuanto habían transcurrido más de nueve (9) meses, desde el 03 de marzo de 2017, fecha en que se notificó el inicio del procedimiento administrativo sancionador hasta el 02 de marzo de 2018, fecha en que se emite la resolución que se declara responsabilidad⁷⁸.

2. Al respecto, es de importancia precisar que, en el artículo 257° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**)⁷⁹, establece las circunstancias por las cuales se configura la caducidad del procedimiento sancionador, señalándose lo siguiente:

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.

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 remitirlos fuera del plazo, forma o modo establecidos.	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

⁷⁸ Asimismo, indicó que se le inició procedimiento administrativo sancionador después de (22) meses de la fecha en que se habría detectado la presunta falta.

⁷⁹ El 21 de diciembre de 2016 se publicó en el diario oficial El Peruano el Decreto Legislativo N° 1272 que incorporó diversos artículos a la Ley del Procedimiento Administrativo General, entre ellos el artículo 237-A, actualmente signado como artículo 257° del TUO de la LPAG, en virtud del cual se introduce el plazo de caducidad de los procedimientos administrativos sancionadores.

Quando 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. Al respecto, Morón Urbina señala⁸⁰:

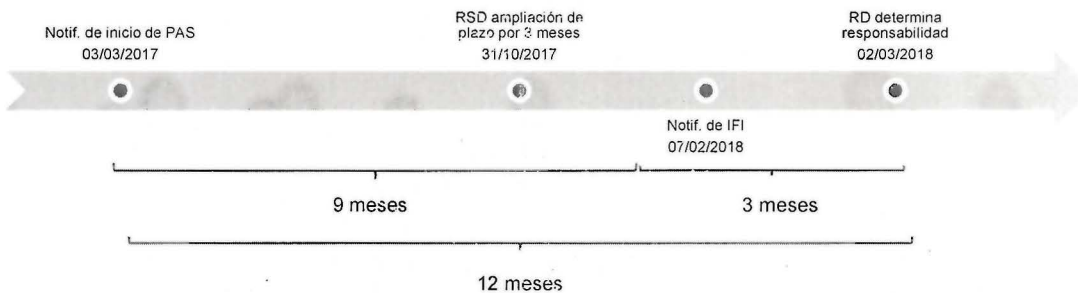
(...) En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada. Luego, la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad.

4. Por consiguiente, se desprende de los considerandos precedentes que, para determinar la existencia de la caducidad corresponde evaluar:

- Si se ha superado los nueve (9) meses desde la imputación de cargos; y,
- Si previo a su vencimiento, se emitió una resolución debidamente motivada que justifica la ampliación de plazo, hasta un máximo de 3 meses.

Respecto si, se ha superado los 9 meses desde la imputación de cargos.

5. En esa línea y con el propósito de evaluar el punto (i) referido al cumplimiento del plazo previsto en la normativa, se elaboró el siguiente diagrama a fin de verificar si el expediente fue resuelto en el plazo establecido en la Ley.



6. Del diagrama previo, conforme a los plazos en los que la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió sus pronunciamientos en el presente procedimiento administrativo, se constata que han transcurrido doce (12) meses desde la notificación de inicio del procedimiento, hasta que la autoridad decisora emitió la resolución directoral que determinó responsabilidad por parte de Petroperú.

⁸⁰ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, Año 2017, ps. 526 y 527

Respecto si, previo al vencimiento del PAS, se emitió una resolución debidamente motivada que justifica la ampliación de plazo, hasta un máximo de tres (3) meses.

7. Por otro lado, del análisis del Expediente 281-2017-OEFA/DFSAI/PAS referido a si se emitió una resolución debidamente motivada que justifica la ampliación de plazo, hasta un máximo de tres (3) meses, se evidencia lo siguiente.
8. La Sub Dirección de Instrucción (en adelante, **SDI**) emitió el 15 de noviembre de 2017, la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI, en la cual resuelve ampliar por tres (3) meses el plazo de caducidad del PAS; motivo por el cual correspondería verificar si la resolución que amplía el plazo de caducidad del PAS cuenta con la debida motivación que, de manera excepcional, justifique la necesidad de la extensión del plazo.
9. Al respecto y del análisis realizado, la SDI sustenta la ampliación del plazo de tres (3) meses en la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI en los siguientes términos:
 - i. La necesidad de otorgar al administrado un plazo para la presentación de descargos al Informe Final de Instrucción.
 - ii. A la complejidad del presente caso.
 - iii. A la reserva hecha por el administrado de ampliar sus descargos.
 - iv. El derecho del administrado a formular alegaciones, aportar documentos u otros elementos de juicio en cualquier momento del procedimiento.
10. **Sobre el sustento establecido en el punto (i)** referido al plazo para la presentación de descargos, en opinión de los vocales firmantes del presente voto en discordia, se presenta en la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI una motivación aparente, debido a que el argumento vertido hace mención a una etapa propia del PAS contemplada en el periodo de tiempo que tiene la autoridad para emitir opinión, la cual no está supeditada a la presentación de descargos.
11. Así lo indica el TEO de la LPAG, respecto a lo que se dispone para el procedimiento sancionador:

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ciñen a las siguientes disposiciones:

(...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

4. Vencido dicho plazo y con el respectivo descargo o sin él, la autoridad que instruye el procedimiento realizará de oficio todas las actuaciones necesarias para el examen de los hechos, recabando los datos e informaciones que sean relevantes para determinar, en su caso, la existencia de responsabilidad susceptible de sanción.
12. Más aún, considerando que, a la fecha de emisión de la RSD mencionada, la autoridad instructora no había emitido el pronunciamiento respecto del cual, se supone que el administrado deba hacer los descargos correspondientes.
13. **Sobre el sustento establecido en el punto (ii)**, referido a la complejidad del caso, el órgano instructor no desarrolla los elementos que sustenten que, a diferencia de otros procedimientos administrativos con el mismo tipo infractor, en el presente PAS se requiera de un mayor plazo para emitir un pronunciamiento. Asimismo, no se observa en el expediente otras actuaciones excepcionales que justifiquen la dilación del procedimiento⁸¹.
14. **Sobre el sustento establecido en el punto (iii)**, referido a la reserva hecha por el administrado de ampliar sus descargos. La misma es una prerrogativa del administrado establecida en el artículo 170º del TUO de la LPAG.
15. **Sobre el sustento establecido en el punto (iv)**, referido a derecho del administrado a formular alegaciones. Al respecto, la ampliación del plazo se sustenta en: "(...) el resguardo del derecho de defensa comprendido dentro del principio del debido procedimiento (...)", lo cual podría ser considerado como un argumento válido, en la medida que no termine afectando otros de sus derechos, como sucede en el presente caso.
16. Al respecto, para argumentar la ampliación de plazo, la SDI hace referencia al principio del debido procedimiento, resaltando el resguardo del derecho de defensa. Sin embargo, no advierte que el mismo principio, se hace mención también al derecho de que se emitan decisiones en un plazo razonable, tal como se muestra a continuación:

TUO DE LA LPAG

TITULO PRELIMINAR

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

⁸¹ El administrado solicita la reprogramación del informe oral programado para el miércoles 26 de abril del 2017, la cual es atendida por la SDI programándose para el 26 de julio del mismo año. Finalmente, se emite el 15 de noviembre de 2017 la Resolución Subdirectoral N° 1865-2017-OEFA/DFSAI/SDI que amplía el plazo para resolver el procedimiento.

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.
(Énfasis adicionado)

17. Del análisis realizado a los puntos (i), (ii), (iii), y (iv) definidos en el considerando 9, los firmantes consideran que, los argumentos vertidos por la SDI no pueden ser considerados como una debida motivación, a fin de sustentar la ampliación del plazo de caducidad. Decir lo contrario, significaría afectar el derecho del administrado a obtener una resolución motivada en el plazo establecido por el TUO de la LPAG, de acuerdo al literal 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG.
18. En tal sentido y frente al análisis realizado, carece de sentido pronunciarse sobre el tema de fondo referido a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución
19. Por las consideraciones expuestas, el presente voto en discordia, es por declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 403-2018-OEFA/DFAI del 2 de marzo de 2018 en el extremo que determinó responsabilidad de Petroperú por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador hasta donde el vicio se produjo.


.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

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


.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal

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