



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

RESOLUCIÓN N° 347-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE : 597-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETROBRAS ENERGÍA PERÚ S.A. (AHORA, CNPC PERÚ S.A.)
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 364-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 18 de julio de 2016, la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017 y de la Resolución Directoral N° 364-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018, emitidas en el marco del procedimiento administrativo sancionador en contra de Petrobras Energía Perú S.A. por haber incumplido el compromiso establecido en su PAMA al no haber ejecutado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del Manifold de campo 4 de OR-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente, lo cual generó el incumplimiento del artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM en concordancia con el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, y configuró las infracciones previstas en los Numerales 2.1 y 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en Zonas prohibidas, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD; al haberse vulnerado el principio de tipicidad y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación. En consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Lima, 26 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Petrobras Energía Perú S.A.¹ (en adelante, **Petrobras**) realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote X, que está ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura.
2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la 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 Lote X (en lo sucesivo, **PAMA**)².
3. El 7 de julio de 2014, Petrobras remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales³, mediante el cual se informó sobre el derrame de fluido de producción ocurrido el 5 de julio del 2014 en la línea de prueba de Manifold de Campo N° 4 de la Batería Órganos – 11 en el Lote X.
4. Producto de dicha emergencia ambiental, el 7 de julio de 2014, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial al Lote X (en adelante, **Supervisión Especial 2014**), cuyos resultados se consignaron en el Acta de Supervisión s/n⁴ del 7 de julio de 2014 (en adelante, **Acta de Supervisión**).
5. El 18 de julio de 2014, Petrobras presentó al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales⁵, realizando precisiones y adjuntando documentación sobre el derrame ocurrido.
6. Sobre la base de la información recogida durante la Supervisión Especial 2014, la DS elaboró el Informe de Supervisión N° 863-2014-OEFA/DS-HID⁶ del 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**), así como del Informe Técnico Acusatorio N° 1177-2016-OEFA/DS⁷ (en adelante, **ITA**).
7. En base al Informe de Supervisión y al ITA, mediante la Resolución Subdirectorial N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁸ del 18 de julio de 2016, la

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434. Cabe indicar que toda referencia a Petrobras es realizada sobre CNPC PERÚ S.A.

² Cabe señalar que dicho instrumento fue aprobado a favor de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. (en adelante, **Petroperú**). Asimismo, que el 20 de mayo de 1994 Petrobras y Petroperú suscribieron un Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos del Lote X, por lo que sus disposiciones le resultan aplicables.

³ Páginas 25 a la 30 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

⁴ Páginas 35 a la 37 del Informe de Supervisión contenido en disco compacto que obra en folio 10.

⁵ Páginas 40 a la 43 del Informe de Supervisión contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

⁶ Contenido en disco compacto que obra en folio 10.

⁷ Folios 1 a 9.

⁸ Folios 9 a 11. Notificada el 1 de agosto de 2016.

Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Petrobras.

8. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Petrobras⁹, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 982-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹⁰ del 12 de octubre de 2017 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción, ante el cual el administrado presentó sus descargos el 22 de noviembre de 2017¹¹.
9. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI¹² del 18 de diciembre de 2017, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹³,

⁹ Folios 23 al 44. Escrito presentado el 29 de agosto de 2016.

¹⁰ Folios 45 al 54. Notificado el 15 de noviembre de 2017.

¹¹ Folios 56 al 84.

¹² Folios 97 al 107. Notificada el 20 de diciembre de 2017.

¹³ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Petrobras, 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 oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

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

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

Artículo 2°. - Procedimientos sancionadores en trámite

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

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la 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

conforme se muestra a continuación¹⁴:

Cuadro N° 1: Conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Petrobras incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber ejecutado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del Manifold de campo 4 de OR-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente.	Artículo 9 ^{o15} del Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, antiguo RPAAH); en concordancia con el artículo 29° del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo	Numerales 2.1 y 2.2 del Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones vinculadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en Zonas Prohibidas. Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD ¹⁷ .

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.

¹⁴ Cabe señalar que con el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI dispuso el archivo definitivo de la siguiente conducta infractora, tal como se muestra a continuación (folio 107):

Artículo 2°.- Declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petrobras Energía Perú S.A., por la comisión de la presunta infracción indicada en el Numeral 2 de la Tabla contenida en el Artículo 1° de la parte resolutoria de la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 18 de julio del 2016; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

¹⁵ **Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹⁷ **Resolución de Consejo Directivo del OEFA N° 049-2013-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones relacionadas con los instrumentos de gestión ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 20 de diciembre de 2013.

Anexo 1

RUBRO 2	TIPIFICACIÓN DE LA INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO PECUNIARIA	
2	DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL				
2.1.	Incumplir lo establecido en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 5 a 500 UIT	(...)
2.2.	Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 24° de la Ley General del Ambiente, Artículo 15° de la Ley del SEIA, Artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT	

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
		N° 019-2009-MINAM ¹⁶ (RLSINEIA)	(en adelante, Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI.
Elaboración: TFA.

10. Mediante escrito presentado el 15 de enero de 2018, Petrobras interpuso recurso de reconsideración¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI, bajo los siguientes argumentos:
- Petrobras indicó que la imputación ha sido efectuada bajo el análisis de un documento que no corresponde a su PAMA, y que es impreciso y carece de asidero legal que el OEFA indique que dicho instrumento fue aprobado mediante Oficio N° 3555-1999-EM/DGH.
 - Asimismo, refirió que el OEFA no es competente para fiscalizar la presente conducta infractora debido a que esta consiste en no haber realizado el mantenimiento en línea de prueba de manifold de campo N° 4 de la batería Órganos-11 en el Lote X, por lo que al tratarse de un tema técnico le compete a Osinergmin.
 - Además, alegó que el Osinergmin mediante Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 353-2015-OS/GFHL resolvió sancionarlo. En esa línea, OEFA está castigándolo por una misma acción, lo cual no está legalmente permitido.
 - Adicionalmente, refirió que no pretende eludir el compromiso de realizar el mantenimiento de sus instalaciones y equipos, las cuales se encuentran alineadas al Plan Maestro de Mantenimiento. Sino lo que considera es que la imputación no se condice con las actividades de mantenimiento que realiza.
 - Al respecto, mencionó que en el Lote X si existe el compromiso de realizar labores de mantenimiento en la infraestructura pues es una labor indispensable que permite mantener en operación los sistemas de extracción, procesamiento y entrega de su producto, dado que eso contribuye a la sostenibilidad de sus operaciones.

¹⁶ Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009.

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

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

¹⁸ Folios 110 a 208.

- f) También indicó que el OEFA no considera que la corrosión es un evento inevitable que sumado a la vasta infraestructura que está instalada en el Lote X existe una alta probabilidad de que ocurra una falla, lo cual no debería significar que se incumple con la normativa toda vez que es virtualmente imposible que ningún evento de tipo metereológico, ambiental, accidental, eventual, o hechos de terceros puedan presentarse.
- g) Finalmente, indicó que su PAMA no describe el detalle de las labores de mantenimiento a realizar en las tuberías, sin embargo, si tiene desarrollado los planes de mantenimiento para cada tipo de infraestructura que está instalada en el Lote X. El mantenimiento de las tuberías se realiza en base al i) Manual de Operación y Mantenimiento de Ductos y ii) Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección.
11. Mediante la Resolución Directoral N° 364-2018-OEFA/DFAI¹⁹ del 28 de febrero de 2018, la DFAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petrobras, sustentándose en los siguientes argumentos:

Respecto a la presunta vulneración al principio de *non bis in ídem*

- (i) La DFAI en base al numeral 11 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General analizó si en el presente caso existe la triple identidad de sujeto, hecho y fundamento entre el PAS correspondiente al Expediente N° 201400095500 seguido ante el OSINERGMIN y el Expediente N° 597-2016-OEFA/DFSAI/PAS seguido ante el OEFA.
- (ii) Concluyendo que si bien ambos PAS fueron iniciados contra Petrobras, en torno al derrame ocurrido el 5 de julio del 2014, la conducta de no mantener en buen estado dicha línea de prueba es incumplimiento a una norma de seguridad, cuya fiscalización es competencia del Osinergmin; mientras que el incumplimiento del compromiso asumido en el PAMA al no haber realizado el adecuado mantenimiento a dicha línea de prueba infringe una norma ambiental, cuya fiscalización se encuentra a cargo del OEFA. En ese sentido, las normas tipificadoras atribuidas a cada una de las infracciones también son distintas.
- (iii) En esa línea, concluyó que en el presente caso no se ha infringido el principio de *non bis in ídem*, al tratarse de conductas distintas y fundamentos jurídicos distintos.

Respecto a la falta de competencia del OEFA

- (iv) La primera instancia, en base a los artículos 1° y 2° del RPAAH indicó que Petrobras se encuentra obligado a cumplir con todas las disposiciones establecidas en dicho reglamento, entre las que se encuentra el artículo

¹⁹ Folios 216 al 221. Notificada el 13 de marzo de 2018.

9°, cuya finalidad es hacer cumplir los instrumentos de gestión ambiental, en tanto consisten en medidas previstas para contrarrestar los impactos que el desarrollo de la actividad de hidrocarburos ocasione, los cuales fueron asumidos por el propio administrado y aprobados por la autoridad competente²⁰.

- (v) Por lo que el referido hecho imputado es fiscalizable por el OEFA en tanto es un presunto incumplimiento a compromisos ambientales contenidos en un instrumento de gestión ambiental, y tienen por finalidad garantizar la tutela del bien jurídico de protección al ambiente.

Respecto a los medios probatorios ofrecidos para desvirtuar el compromiso establecido en el PAMA

- (vi) Sobre que el PAMA no fue aprobado mediante el Oficio N° 3555-1999-EM/DGH sino mediante el Oficio N° 136-95-EM/DGH, la DFAI señaló que si bien el PAMA fue aprobado mediante dicho oficio el compromiso contenido en él fue citado en el presente PAS, por lo que el sentido de la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI no se ve afectado, habiéndose respetado el derecho de defensa del administrado.
- (vii) Asimismo, sobre el argumento referido a que el PAMA no menciona de forma específica el tipo de mantenimiento destinado a líneas o tuberías, la primera instancia precisó que dicho instrumento establece expresamente que el compromiso de medidas preventivas ante derrames abarca la totalidad de instalaciones y equipos de acuerdo a su Plan Maestro de Mantenimiento. En tal sentido, el compromiso es claro y preciso en su contenido, por lo que en virtud al artículo 9° del RPAAH debió cumplirlo.

Respecto a los medios probatorios ofrecidos para acreditar la realización de mantenimiento preventivo en la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en el Lote X

- (viii) La DFAI indicó que el administrado debió implementar medidas preventivas con la finalidad de reducir los efectos de la corrosión en la línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en la que ocurrió el derrame del 5 de julio del 2014, con una periodicidad que permita detectar oportunamente defectos, y corregirlos para evitar derrames.
- (ix) Asimismo, la primera instancia precisó respecto al “Plan de Gestión de Líneas de Flujo” de agosto 2008, que si bien dicho documento presenta conclusiones positivas actualizadas al año 2008 respecto a los resultados del mantenimiento, no contiene medios probatorios que acrediten la efectiva realización de acciones de mantenimiento a la línea de prueba

²⁰ A partir del 4 de marzo de 2011, el OEFA asumió las competencias en materia de fiscalización y sanción ambiental de hidrocarburos provenientes del OSINERGMIN, a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD.

del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en la que ocurrió el derrame del 5 de julio del 2014, en cumplimiento de su PAMA.

- (x) Además, sobre el Manual de Operación y Mantenimiento del Sistema de Recolección e Inyección actualizado al 26 de octubre del 2017, la DFAI observó que este realiza un desarrollo descriptivo de las acciones que integran el mantenimiento de líneas de flujo en el Lote X, remitiéndose en repetidas ocasiones al Plan de Gestión de Líneas de Flujo del 2008. Por lo que no acredita la efectiva realización de acciones de mantenimiento a la línea de prueba en la que ocurrió el derrame del 5 de julio del 2014, en cumplimiento de su PAMA.
- (xi) Por último, indicó que si bien el documento denominado "Control de Recorrido de Líneas de Flujo 2016 - 2017" acredita la realización de inspecciones visuales durante el año 2016, estas son insuficientes para prevenir derrames de hidrocarburos y fueron realizadas 2 años después del derrame materia de análisis, por lo que no pudieron haberlo prevenido.
- (xii) Teniendo en cuenta lo expuesto, la DFAI desestimó el recurso de reconsideración presentado por el administrado.

12. Mediante escrito presentado el 5 de abril de 2018, Petrobras interpuso recurso de apelación²¹ contra la Resolución Directoral N° 364-2018-OEFA/DFAI, bajo los siguientes argumentos:

Sobre la vulneración del principio de ne bis in ídem

- a) Partiendo del Cuadro elaborado por la DFAI en el marco de la evaluación de la vulneración del principio de ne bis in ídem, el administrado indicó que si existe identidad, dado que la obligación supuestamente incumplida de "no mantener en buen estado" es igual a la de "no haber ejecutado el adecuado mantenimiento", puesto que la conclusión es unívoca, aunque la terminología sea distinta.
- b) Asimismo, indicó respecto a la norma sustantiva y norma tipificadora que si bien tienen sus diferencias, no se ajusta a derecho que la administración se ampare en una diferencia de nomenclatura pero convenientemente se desentienda de la única finalidad de ambos supuestos, toda vez que la sanción se daría por no ejecutar un adecuado mantenimiento o por no mantener en buen estado una instalación.
- c) Además, refirió que el Decreto Supremo N° 032-2004-EM que aprobó el Reglamento de las Actividades de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, así como los numerales I, II, III del Título Preliminar del RPAAH y su artículo 1°, son normas transversales que si bien su contenido literal no es exactamente igual, sí contienen articulados con los mismos fines. Por lo que concluyó que el OEFA está sancionándolo por una

²¹ Folios 224 al 240.

misma acción que el Osinergmin, con lo cual se le está aplicando una doble sanción sobre un mismo hecho.

Sobre la competencia del OEFA

- d) El administrado indicó que la DFAI al emitir la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA-DFSAI entró en diversas contradicciones, toda vez que de la lectura de sus considerandos 24, 25 y 26 se observa que a OEFA le compete fiscalizar el hecho imputado por tratarse de un presunto incumplimiento a compromisos ambientales, sin embargo, también reconoce que la imputación es por no haber realizado el mantenimiento en línea de prueba del manifold de campo N° 4 de la Batería Órganos-11 en el Lote X.
- e) Asimismo, refirió que por ser un tema netamente técnico como es el mantenimiento de sus instalaciones y no corresponde a la aprobación del PAMA, la competencia le corresponde a Osinergmin y no a OEFA. Por ende, OEFA está trasgrediendo las potestades y competencias que le han sido atribuidas, se extralimita y excede el campo normativo y legal sobre el cual le está permitido desenvolverse.

Sobre las acciones de mantenimiento establecido en el PAMA y la corrosión

- f) Petrobras alegó que el PAMA propone medidas preventivas lo que significa que es una obligación de medios y no de resultados, con lo cual no podría decirse que incumplió lo establecido en su instrumento de gestión ambiental, sino que lo que busca es que ello se ejecute a su manera, incurriendo en arbitrariedad.
- g) Además, indicó que es arbitrario y abusivo que cualquier evento producido en las instalaciones comprendidas constituyan la inejecución de su PAMA dado que, bajo ese modo de pensar, incluso los casos fortuitos o de fuerza mayor le serían atribuibles cuando no necesariamente exista nexo causal entre el evento y nuestras medidas de prevención.
- h) Asimismo, refirió que sí cumple con las medidas preventivas y ejecuta sus actividades conforme a ellas, sin embargo, OEFA lo que pretende es no fiscalizar una obligación de prevención sino de cero ocurrencias, las cuales, pueden presentarse así se interpongan distintos medios de prevención. Y refirió que no existe medio probatorio que justifique ello. En esa línea, refirió que la imputación no se condice con las actividades de mantenimiento que realiza.
- i) Asimismo, refirió que a pesar que su PAMA no describa en forma específica el tipo de mantenimiento a realizar para sus instalaciones, en el Lote X sí se realizan las labores de mantenimiento de la infraestructura pues es una labor indispensable que permite mantener en operación de sus sistemas de extracción, procesamiento y entrega de su producto.

- j) Por otro lado, refirió que el OEFA no considera que la corrosión es un evento inevitable, que sumado a la vasta infraestructura que está instalada en el Lote X existe una alta probabilidad de que ocurra una falla, cuya presencia no es motivo suficiente para señalar que se incumplen los compromisos que asume ni que no realiza mantenimiento en sus instalaciones. Precisó que en el Lote X se tiene alrededor de 2,500 km de tuberías, de las cuales aproximadamente 2,000 km son líneas de flujo, incluyendo las líneas de manifolds, y alrededor de 500 km son ductos.

Sobre los principios de causalidad y culpabilidad

- k) Con base en los numerales 8 y 10 del artículo 246° del TUO de la LPAG, referidos a los principios de causalidad y culpabilidad, y a los alcances de la responsabilidad subjetiva que es una garantía para los administrados que va más allá de hacer calzar los hechos determinados por ley como ilícitos, pues debe realizarse un análisis que examine la motivación y voluntad del sujeto infractor.
- l) En esa línea, argumentó que no debe declararse la existencia de responsabilidad toda vez que no se tiene un sustento claro ni demostrable.

II. COMPETENCIA

13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²², se crea el OEFA.
14. 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° 30011²³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

²² **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008. **Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

²³ **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, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013. (...)

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

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

Artículo 11°. - Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

15. Asimismo, 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁴.
16. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁶ al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁷ 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.
17. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁸, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.


²⁴ 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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.


²⁵ 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.


²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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

Supremo N° 013-2017-MINAM²⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

18. 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 vivos (plantas, animales y microorganismos)³⁰.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA³¹, 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.
20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido.

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.

²⁹ 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 sala 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:

- a) Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

³¹ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005. Artículo 2°.

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.

En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

21. En 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 ambiente³².
22. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³³, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.
23. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
24. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan;

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³³ **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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁶.

25. 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

26. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Petrobras en su recurso de apelación, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI en la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁷. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

27. De conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1³⁸ del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁹.

28. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁷ **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013
Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)
2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

³⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

³⁹ En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

29. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246⁴⁰ de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁴¹.
30. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel — esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁴².

40

TUO de la LPAG

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

4. **Tipicidad.**- Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria.

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

41

De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)".

GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

42

"En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)". NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

31. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁴³, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁴⁴.
32. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.
33. Asimismo, el principio de debido procedimiento se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas; y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁴⁵.

⁴³ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁴⁴ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)**.

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**”. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”. El énfasis es nuestro.

⁴⁵ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

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

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

34. Respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3^o46 del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^o47 del citado instrumento, establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
35. Por su parte, en el artículo 10° del TUO de la LPAG se establece como uno de los supuestos que constituyen vicios del acto administrativo y que causan nulidad de pleno derecho el siguiente:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.
 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)
36. En atención al marco normativo expuesto, corresponde verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI, y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa.

Con relación a la imputación de la conducta infractora e identificación del compromiso

37. En el PAMA del administrado se estableció el siguiente compromiso:

Capítulo V. Excepciones e Impactos ⁴⁸
Políticas y prácticas ambientales de la empresa
1. Plan Maestro de Mantenimiento

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

⁴⁶ **TUO de la LPAG**
Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos
(...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁴⁷ **TUO de la LPAG**
Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.

(...)

6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulte específicamente esclarecedoras para la motivación del acto (...)

⁴⁸ Pág. 50 del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental

(...)

Para las operaciones del Lote X, Petroperú cuenta con un Plan Maestro de Mantenimiento para todas sus instalaciones y equipos (...)

Capítulo VIII. Plan de Contingencias

A. Plan de Contingencias para derrames de petróleo.

(...) la mejor manera de controlar los derrames es evitar que estos ocurran, para lo cual, se debe mantener un plan sostenido de capacitación y prácticas de entrenamiento. Asimismo, la prevención de derrames dependerá del buen diseño de las operaciones y principalmente el mantenimiento de los equipos.

38. De acuerdo a lo señalado, se observa que Petrobras se comprometió a realizar un adecuado mantenimiento de sus instalaciones con la finalidad de prevenir la ocurrencia de derrames de hidrocarburos.

Sobre lo detectado en la Supervisión Especial 2014

39. Durante la supervisión especial 2014, la DS detectó que Petrobras habría incumplido con el compromiso ambiental descrito anteriormente, conforme consta en el Informe de Supervisión:

Hallazgo N° 1:

Se observó un área impactada, que fue rehabilitada y/o remediada, de aproximadamente 32.54m², dejando suelos impregnados con hidrocarburos, a 0.6m de profundidad. Durante la toma de la muestra N° 2, a una distancia de 0.5m de la línea de totales de los Manifold de campo N° 4, 5 y 6 en el tramo 4 (cerca de la fuga de agua de formación en la línea de pruebas del Manifold de campo N° 4), dentro del área impactada rehabilitada, a 60m aprox. De la ubicación del pozo 1872 de la Batería Órganos 11. Coordenadas 487315E y 9535207N

Análisis Técnico:

(...) se podría concluir que la corrosión externa se habría originado por la falta de inspección y mantenimiento o por la falta de un Programa de Reposición de líneas sin pintar, aplicado oportunamente, previa evaluación del desgaste de las mismas, por posible corrosión externa y abrasión eólica.

Asimismo, hay tramos de la línea de pruebas sin pintar, colocadas sobre soportes del tipo H, con presencia de corrosión, sin el aislamiento adecuado que evite la corrosión externa (una cubierta de jebe por ejemplo que aisle el contacto de metal con metal)⁴⁹

Respecto a la construcción de la conducta infractora formulada en la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI

40. Sobre el particular, cabe señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petrobras fue iniciado el 1 de agosto de 2016 mediante notificación de la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual la SDI informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Especial 2014 habrían generado el incumplimiento del artículo 9° RPAAH, en concordancia con el artículo 29° del RLSINEIA, configurando la infracción prevista en los numerales 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación y

⁴⁹ Página 19 del Informe de Supervisión contenido en disco compacto que obra en folio 10.

Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, conforme se detalló en el Cuadro N° 1 de la presente resolución⁵⁰.

41. Posteriormente, mediante el Informe Final de Instrucción, la SDI recomendó declarar la existencia de responsabilidad administrativa por la comisión de las infracciones detalladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. No obstante, en el numeral 1 de la Tabla N° 1 así como en el considerando 29 del Informe señaló que la conducta imputada se encontraba tipificada en los numerales 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
42. Por su parte, la DFAI, a través de la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI, determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petrobras, considerando como normas incumplidas y como normas tipificadoras las señaladas en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Sin embargo, siguiendo la misma línea de lo afirmado en el Informe Final de Instrucción, indicó que la conducta imputada se encontraba tipificada en los numerales 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
43. Dicho esto, corresponde a esta Sala verificar si en el presente procedimiento administrativo sancionador se calificó adecuadamente el hecho imputado a Petrobras, de conformidad a los principios de debido procedimiento y tipicidad, y el requisito de validez de debida motivación.
44. De la revisión de la descripción del tipo infractor en la Resolución Subdirectoral (norma sustantiva y norma tipificadora) en el presente procedimiento administrativo sancionador, se advierte que la norma sustantiva (artículo 9° del RPAAH y el artículo 29° del RLSINEIA) corresponde a la obligación de cumplir con el compromiso contenido en su Instrumento de Gestión Ambiental. Asimismo, la norma tipificadora (numerales 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD) está referida a incumplir con lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.
45. Sobre el particular, de la lectura de la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI, se desprende que la no ejecución de un adecuado mantenimiento de la línea de prueba del Manifold de campo 4 de OR-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente contraviene lo establecido en su Instrumento de Gestión Ambiental.
46. No obstante, se advierte que en la citada resolución, la SDI no ha descrito correctamente la tipificación de la infracción administrativa, al calificar el hecho infractor mediante normas tipificadoras que son incompatibles entre sí; dado que mientras el numeral 2.1 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD hace referencia al incumplimiento del Instrumento de Gestión Ambiental sin generar

⁵⁰ Folio 20.

daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana; el numeral 2.2 de dicho cuadro se refieren a incumplir el instrumento generando daño potencial a la flora o fauna, respectivamente.

Sobre la declaración de responsabilidad en la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI

47. Siguiendo la misma línea, la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI, sostiene que la infracción se encuentra referida a los numerales 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD.
48. En ese sentido; al haberse determinado el incumplimiento materia de imputación, no ha quedado claro qué tipo infractor corresponde al hecho imputado; por lo tanto, no es posible identificar en el presente caso cuál es la infracción administrativa mediante la cual se tipifica el hecho imputado.
49. En ese sentido, el administrado al no poder conocer con certeza cuáles son los hechos que se le imputan, se encuentra en una posición de inseguridad jurídica que se manifiesta en la imposibilidad de defenderse adecuadamente. Asimismo, de corresponder la aplicación de medidas correctivas y sanciones derivadas de los tipos infractores inadecuadamente imputados, la incompatibilidad entre las mismas derivará en que no pueda conocer con certidumbre cuáles de ellas deberá cumplir.
50. Sobre el particular, debe señalarse que la autoridad decisora debe realizar una distinción clara de cada uno de los tipos infractores que imputa a los administrados. En este caso específico, el órgano resolutor debió distinguir entre los supuestos de los numerales 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD, en tanto contienen elementos incompatibles entre ellos y a cada uno de ellos se le ha asignado un distinto nivel de gravedad. Precisamente, a eso responde la diversa cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento para cada uno de ellos⁵¹:

Infracción (supuesto de hecho del tipo infractor)	Sanción monetaria
Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana.	De 5 a 500 UIT
Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño	De 10 a 1 000 UIT

⁵¹ El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en referencia a los tipos infractores establecidos en el artículo 4° de la RCD 049-2013-OEFA/CD, ha señalado lo siguiente: "con la finalidad de lograr una mayor gradualidad en el establecimiento de las sanciones, en la propuesta normativa se ha establecido que para sancionar la conducta infractora antes mencionada puede aplicarse cinco (5) rangos de sanciones, teniendo en cuenta los efectos que genere dicha conducta (daño potencial o real a la flora, fauna, salud o vida humana)".

OEFA. Diciembre 2013. *Tipificación de infracciones y escala de sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental. Matriz que sistematiza y absuelve los comentarios, observaciones y sugerencias recibidas por la entidad durante el periodo normativo*, p. 7.

51. Por tanto; en el caso de atribuir ambas infracciones al administrado, la autoridad decisora deberá construir la imputación de forma diferenciada, verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, debiendo cumplir para cada supuesto con los requisitos concernientes a la debida motivación.
52. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI, la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI y consecuentemente la Resolución Directoral N° 364-2018-OEFA/DFAI fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TULO de la LPAG, así como el requisito de validez de debida motivación de acto administrativo, establecido en el inciso 4 del artículo 3° de la citada norma, con lo cual se incurrió en las causales de nulidad de los numerales 1 y 2 del artículo 10 de la referida norma⁵².
53. Atendiendo a todo lo expuesto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI y las Resoluciones Directorales N°s 1580-2017-OEFA/DFSAI y 364-2018-OEFA/DFAI en el extremo que determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Petrobras, por incumplir el compromiso contenido en su PAMA al no haber ejecutado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del Manifold de campo 4 de OR-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente.
54. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, a efectos de realizar una adecuada imputación de cargos respecto al hecho infractor detectado en la Supervisión Especial 2014. Ello, por haberse incurrido en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TULO de la LPAG.

Sobre el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador

55. Finalmente, y en tanto la resolución apelada deviene en nula como consecuencia de la vulneración de los principios de legalidad y debido procedimiento, este órgano colegiado estima conveniente efectuar ciertas precisiones en torno a los efectos de su declaración.
56. Al respecto, de conformidad con lo establecido en el numeral 12.1 del artículo

⁵²

TULO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)

12°⁵³ del TUO de la LPAG, la declaración de nulidad tiene efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo aquellos casos en los que existan derechos adquiridos de buena fe por parte de terceros, siendo que dicha nulidad operará a futuro; ello implica, por tanto, como señala Morón Urbina⁵⁴, que se deberá retrotraer los actuados hasta el momento del trámite en que se cometió la infracción.

57. Ahora bien, es de señalar que en el numeral 12.3 del referido precepto normativo, también se dispone que en caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo tendrá lugar la declaración de responsabilidad de quien dictó dicho acto declarado nulo y, en su caso, a la indemnización para el afectado.
58. En base al marco normativo antes mencionado, y en aras de determinar el efecto que genera la declaración de nulidad, es necesario señalar que, en el caso concreto, la nulidad de la resolución impugnada versa en torno al hecho⁵⁵ de que la primera instancia no especificó correctamente la norma tipificadora imputada al administrado.
59. Así las cosas, considerando que la conducta infractora está referida a la no adopción de medidas preventivas contenidas en el PAMA, esta es de naturaleza instantánea, por lo que se configuró al 7 de julio de 2014. Por lo que, conforme a lo establecido en el artículo 250° del TUO de la LPAG⁵⁶, esta prescribió el 7 de julio de 2018; en ese sentido, esta sala considera que corresponde declarar el archivo del procedimiento administrativo sancionador materia de análisis.
60. Sin perjuicio de lo señalado, y en atención a lo dispuesto en el numeral 11.3 del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Subdirectorial N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI y las Resoluciones Directorales

⁵³ TUO de la LPAG.

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

- 12.1. La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
- 12.2. Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.
- 12.3. En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.

⁵⁴ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Tomo I. Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 259.

⁵⁵ En concreto, hace referencia a que el administrado incumplió el compromiso establecido en su PAMA al no haber ejecutado el adecuado mantenimiento de la línea de prueba del Manifold de campo 4 de OR-11 en el Lote X, a fin de prevenir posibles derrames o fugas de fluidos de producción al ambiente.

⁵⁶ TUO de la LPAG.

Artículo 250.- Prescripción

- 250.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

N^{os} 1580-2017-OEFA/DFSAI y 364-2018-OEFA/DFAI.

61. Finalmente, en atención a las consideraciones antes expuestas, carece de objeto emitir pronunciamiento respecto de los argumentos señalados por el administrado en su recurso de apelación.

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; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y, la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 794-2016-OEFA/DFSAI/SDI de 18 de julio del 2016, la Resolución Directoral N° 1580-2017-OEFA/DFSAI de 18 de diciembre de 2017 y de la Resolución Directoral N° 364-2018-OEFA/DFAI del 28 de febrero de 2018, emitidas en el marco del procedimiento administrativo sancionador en contra de Petrobras Energía Perú S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por haberse incurrido en las causales previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG, ello al haberse vulnerado los principios del debido procedimiento y tipicidad, y el requisito de validez de debida motivación; y, en consecuencia, **ARCHIVAR** el presente procedimiento administrativo sancionador, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

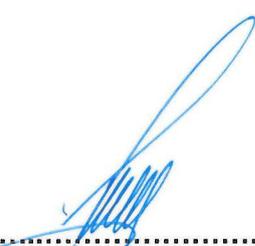
TERCERO. - Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del OEFA para los fines que considere pertinentes, conforme a los fundamentos de la presente resolución.

Regístrese y comuníquese.

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

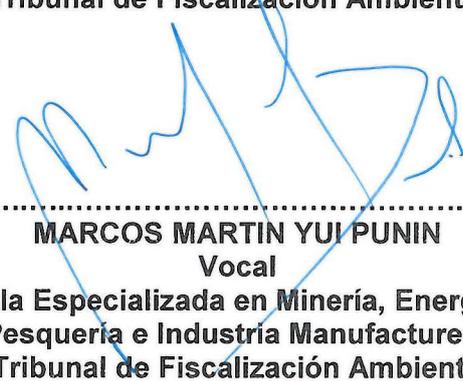
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Vocal

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



.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 347-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, la cual tiene 24 páginas.