



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

RESOLUCIÓN N° 435-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 1791-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2352-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA-DFAI del 28 de setiembre de 2018; en el extremo que se imputó y declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Pluspetrol Norte S.A. por no haber adoptado las medidas de prevención, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en la Línea Troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8, debido a la falla en la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la mencionada línea troncal; así como su medida correctiva; por haberse emitido en vulneración a los principios de tipicidad y debido procedimiento. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 10 de diciembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A.¹ (en adelante, **Pluspetrol**) es una empresa que realiza actividades de hidrocarburos en el Lote 8, el cual se encuentra ubicado en los distritos del Tigre, Trompeteros, Urarinas, Nauta y Parinari, en la provincia de Loreto, en el departamento de Loreto
2. El 18 de noviembre de 2017, Pluspetrol comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) la ocurrencia de un derrame de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

fluidos de producción ocurrido en la Línea Troncal de 6" (LTC-MC-130) de Batería 9 ocurrido el mismo día² (en adelante, **Línea Troncal del Lote 8**).

3. En atención a esta ocurrencia, el 22 y el 23 de noviembre de 2017 la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones en la Línea Troncal del Lote 8 (en adelante, **Supervisión Especial**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa s/n del 23 de noviembre 2017³ (en adelante, **Acta de Supervisión**), la cual fue evaluada en el Informe de Supervisión N° 12-2018-OEFA/DSEM-CHID⁴ (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante Resolución Subdirectorial N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol.
5. Posteriormente, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1199-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 25 de julio de 2018⁶ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), otorgándosele un plazo de cinco días hábiles al administrado para la presentación de sus descargos⁷.
6. Luego de analizados los descargos, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018⁸ (en adelante, **Resolución Directoral**), mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol, por la comisión de la conducta que se muestra a continuación:

² Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 10.

³ De acuerdo al Memorando N° 69-2018-OEFA/DSEM del 9 de enero de 2018 (folio 1) el Acta de Supervisión, entre otros documentos que forman parte de los anexos del Informe de Supervisión N° 12-2018-OEFA/DSEM-CHID del 9 de enero de 2018, se encuentra en el aplicativo informático denominado Información Aplicada a la Supervisión - Inaps.

⁴ Folios 2 al 9.

⁵ Folios 11 a 13. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 18 de mayo de 2018 (folio 14) y que el administrado presentó sus descargos el 11 de junio de 2018 (folios 15 al 27).

⁶ Folios 32 a 38.

⁷ Dicho documento fue notificado el 27 de julio de 2018 (folio 39). Cabe señalar que el administrado no presentó sus descargos al Informe Final de Instrucción.

⁸ Folios 56 a 65. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a Pluspetrol el 4 de octubre de 2018 (folio 66).

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Pluspetrol no adoptó las medidas de prevención, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en Línea Troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8, debido a la falla en la empaquetadura	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH) ⁹ ; en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente ¹⁰ (en adelante, LGA).	Numerales (i) y (ii) del literal c) del artículo 4° y numeral 2.3 de Rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos, aprobado con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹¹ (en adelante, Cuadro de Tipificación de Infracciones y

⁹ **Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente.

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares.

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación

¹⁰ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

Artículo 75.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

¹¹ **Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2015.

Artículo 4°.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:

(i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.

(ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

Supuesto de hecho del tipo infractor		Base legal referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción monetaria
Infracción	Subtipo infractor			
2	Obligaciones referidas a incidentes y emergencias ambientales			

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la menciona línea troncal.		Escala de Sanciones aprobada con Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Medida Correctiva

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
Pluspetrol no adoptó las medidas de prevención, toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en Línea Troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8, debido a la falla en la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la menciona línea troncal	Pluspetrol deberá acreditar la implementación de medidas de prevención (inspecciones visuales de seguimiento) que aseguren la integridad en la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la línea troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8	En un plazo no mayor de 30 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	Remitir a la DFAI, en un plazo no mayor a 5 días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que detalle como mínimo lo siguiente: i) Cronograma programado con el detalle de las inspecciones de seguimiento a realizar la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la línea troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8. ii) Formato de verificación con la descripción y el alcance de las inspecciones de seguimiento a realizar a la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la línea troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8.

Fuente: Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA/DFAI se sustentó en lo siguiente:

- (i) La DFAI indicó que conforme al Informe de Supervisión, se verificó que Pluspetrol no adoptó las medidas de prevención, toda vez que se detectó

2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2000 UIT
				GRAVE	De 30 a 3000 UIT

suelos impregnados con hidrocarburos en la Línea Troncal del Lote 8, debido a la falla en la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la mencionada línea troncal. Ello se sustentó con las fotografías N^{os} 2 y 3 del Informe de Supervisión.

- (ii) De la revisión a los medios probatorios indicados en la Tabla N° 1 de la resolución apelada¹², la primera instancia indicó que el administrado no acreditó la ejecución de las medidas de prevención en la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la Línea Troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8, a fin de evitar los impactos negativos al ambiente producto del derrame de hidrocarburo.
- (iii) Asimismo, la primera instancia indicó que le corresponde al administrado acreditar si adoptó las referidas medidas, toda vez que este se encuentra en mejor posición que el OEFA para acreditar que cumplió con la obligación, sin embargo, no lo hizo. En ese sentido, desestimó los alegatos presentados por el administrado.
- (iv) Además, indicó que la comisión de la conducta infractora generó un daño potencial al ambiente, toda vez que cuando el hidrocarburo entra en contacto con el suelo altera sus características físicas -textura, estructura, porosidad y estabilidad- y químicas -iones- lo que afecta su calidad. Asimismo, el suelo afectado puede entrar en contacto con la fauna y la flora.
- (v) Por lo expuesto, la DFAI determinó la responsabilidad administrativa de Pluspetrol por infringir la normativa indicada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- (vi) Adicionalmente, la primera instancia indicó que si bien es cierto que el administrado revirtió los efectos negativos generados en el ambiente, en consideración a que el TFA señaló que en aquellos casos donde se ha infringido una obligación de carácter preventivo, es necesario que, independientemente de las acciones de mitigación y rehabilitación, la medida correctiva también considere obligaciones destinadas a prevenir futuros eventos similares; por lo que ordenó la medida correctiva indicada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
- (vii) La medida correctiva tiene como finalidad que el administrado acredite la implementación de medidas de prevención (inspecciones visuales de seguimiento) que aseguren la integridad en la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la línea troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8, considerando el tiempo de vida útil y las operaciones realizadas.

¹² Folio 58.

(viii) Finalmente, la DFAI sancionó a Pluspetrol con una multa ascendente a 20 Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**) vigentes a la fecha de pago.

9. El 26 de octubre de 2018, Pluspetrol interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la conducta infractora N° 1

- a) Pluspetrol indicó que como parte de la gestión de integridad de ductos que realiza, se ejecutan actividades de mantenimiento preventivo que engloban las actividades típicas de mantenimiento de ductos y adjuntó los siguientes documentos:
- Relevamiento del Derecho de Vía realizado en octubre de 2017.
 - Inspección de soldaduras circunferenciales realizado en octubre de 2017.
 - Inspección por medición de espesores realizado en diciembre de 2017.
 - Medición de potenciales de protección catódica realizados en el 2017.
 - Relevamiento de empaques dieléctricos en cruces realizado en agosto de 2017.
 - Inspección de accesorios de protección catódica realizado en octubre 2017.
 - Inspección de cruces de caminos realizado en octubre 2017.
- b) Lo cual significaría que el ducto LTC-MC-130 se ha venido inspeccionando preventivamente mediante inspecciones visuales, tomando medidas de espesores y verificando la condición de la protección catódica que incluye la inspección visual de los empaques dieléctricos sin mostrar deterioro; por lo que, no se pudo prever la falla del empaque con anterioridad al incidente.
- c) Además, el administrado precisó que el empaque dieléctrico es un elemento interno de un sistema de conducción que tiene como finalidad aislar la conducción eléctrica de dos sectores del sistema; además de realizar el sellado hidráulico entre los dos sectores para evitar el pase de fluido al exterior. Al ser un elemento interno, este no puede ser inspeccionado en su totalidad cuando la línea está en operación. Con lo que la inspección se limita a verificaciones del estado del contorno visible del empaque, al comportamiento de sellado hidráulico y al aislamiento de conducción eléctrica que se evidencian con verificaciones y mediciones indirectas.
- d) Asimismo, indicó que en la Tabla N° 1 de la resolución apelada se indican 7 acciones que lleva a cabo preventivamente sobre los ductos que tiene en operación: i) 3 acciones están relacionadas directamente con el estado del

¹³ Folios 68 al 89.

empaque dieléctrico del cruce carretero y ii) 4 acciones están relacionadas de manera indirecta al empaque dieléctrico por pertenecer a un mismo sistema, línea, progresiva o zona.

e) Asimismo, refirió que las acciones relacionadas directamente con el estado del empaque dieléctrico son las siguientes:

- Relevamiento del Derecho de Vía, ejecutada en octubre de 2017: En la página 5 del documento se señala el Tramo Controlado en la progresiva 1+871.74, que corresponde al punto donde está instalado el empaque dieléctrico en cuestión y no presenta observaciones; por lo que no existe liqueo, fuga u otro indicio que indique el mal funcionamiento de los componentes. Ello significaría que el empaque dieléctrico instalado operaba con normalidad realizando el sellado correcto sin ningún indicio de lo contrario¹⁴.
- Relevamiento de Empaques Eléctricos en Cruces de Carretera: Existe una sección exclusiva a identificar el estado externo de los componentes del aislamiento dieléctrico y se registra el tipo, modelo, canutos, arandelas y el estado del empaque. En el último registro del 30 de agosto del 2017, el estado del empaque dieléctrico del cruce era bueno. Asimismo, se registró la capacidad de aislamiento del empaque dieléctrico con la comprobación con equipo de radiofrecuencia. En el último registro el resultado de la medición con equipo de radiofrecuencia era "S" que significa afirmativo a la capacidad de aislamiento.

En ese sentido, refirió que el documento MASTER Empaques Dieléctricos Pav2017 sí es determinante para verificar el estado de funcionamiento de la integridad del empaque dieléctrico en cuanto a su capacidad de sellado y aislamiento eléctrico.

- Inspección de Accesorios de Protección Catódica: Existe una sección exclusiva a identificar la situación (estado) de las juntas dieléctricas, así como la coordenada de ubicación de este elemento. En la última inspección del 15 de octubre del 2017, se reportó el estado de la junta dieléctrica como B (Bueno). Por lo que dicho documento sí sería determinante para verificar el estado de la integridad del empaque dieléctrico.

f) Por lo expuesto, el administrado indicó que a diferencia de lo indicado en la Tabla N° 1 de la resolución apelada, sí acreditó haber adoptado medidas de prevención para evitar los impactos generados por la fuga de hidrocarburos en la Línea Troncal de 6" (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8; y precisó

¹⁴ Adjuntó el Anexo A ubicado en el folio 70.

que la falla de la empaquetadura se considera como un evento aislado debido a la falla inesperada del elemento.

Sobre la medida correctiva

- g) A fin de acreditar que cumple y seguirá cumpliendo con ejecutar medidas de prevención, adjuntó el Informe Técnico de Aseguramiento de la Integridad de los Accesorios de Protección Catódica (Empaquetaduras Dieléctricas).

II. COMPETENCIA

10. 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**)¹⁵, se crea el OEFA.
11. 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° 30011¹⁶ (en adelante, **Ley N° 29325**), 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.
12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante el Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,

¹⁵ **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final. - Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

¹⁶ **Ley 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 (...)

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.

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁷.

13. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁹ al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁰ 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.
14. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²² se

¹⁷ 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.

¹⁸ Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA

Artículo 1°.- Inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

Apruébese el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - Osinergmin, al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² 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 pronunciamientos; 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 las Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°. - Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. 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)²³.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁴, 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.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. 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 ambiente²⁵.

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.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁴ **Ley N° 28611.**

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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

19. 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 fundamental²⁶, 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 preserve²⁷; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
20. 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.
21. 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 inciertos²⁹.
22. 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.

²⁶ **Constitución Política del Perú**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

IV. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1310-2018-OEFA-DFAI/SFEM Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2352-2018-OEFA/DFAI

23. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol en su recurso de apelación, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM 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/CD³⁰. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
24. De conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1³¹ del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**) se 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 conferidas³².
25. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG³³, es recogido como uno de los elementos

³⁰ 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.

³¹ **Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**, publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de marzo de 2017.

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.

³² 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.

³³ **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: (...)

2. **Debido procedimiento.**- No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

26. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246^{o34} 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 analogía³⁵.
27. 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 estricto³⁶.

34

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.

35

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.

36

"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.

28. 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 administrativas³⁷, 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 certidumbre³⁸.
29. 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.
30. 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 derecho³⁹.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

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

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

31. Respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que el numeral 4 del artículo 3⁴⁰ del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6⁴¹ 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.
32. Por su parte, en el artículo 10° del TUO de la LPAG⁴² se establece como 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 (...)
33. En atención al marco normativo expuesto, corresponde verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la Subdirección de Instrucción e

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.

40 **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.

41 **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 (...)

42 **TUO de la LPAG.**

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14.
3. Los actos expresos o los que resulten como consecuencia de la aprobación automática o por silencio administrativo positivo, por los que se adquiere facultades, o derechos, cuando son contrarios al ordenamiento jurídico, o cuando no se cumplen con los requisitos, documentación o tramites esenciales para su adquisición.
4. Los actos administrativos que sean constitutivos de infracción penal, o que se dicten como consecuencia de la misma.

Investigación, y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa.

Respecto a los requisitos de la imputación de cargo en los procedimientos administrativos sancionadores

34. Con relación a las características de la notificación a través de la cual se inicia el procedimiento administrativo sancionador, en el artículo 252° del TUO de la LPAG⁴³, se establece lo siguiente:

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por: (...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia (...).

35. Por su parte, sobre la tercera característica antes señalada, en el numeral 3) del artículo 253° del mismo cuerpo normativo⁴⁴, se establece lo siguiente:

⁴³ TUO de la LPAG.

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

252.1 Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

1. Diferenciar en su estructura entre la autoridad que conduce la fase instructora y la que decide la aplicación de la sanción.
2. Considerar que los hechos probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a las entidades en sus procedimientos sancionadores.
3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden constituir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.
4. Otorgar al administrado un plazo de cinco días para formular sus alegaciones y utilizar los medios de defensa admitidos por el ordenamiento jurídico conforme al numeral 171.2 del artículo 171, sin que la abstención del ejercicio de este derecho pueda considerarse elemento de juicio en contrario a su situación.

252.2 La Administración revisa de oficio las resoluciones administrativas fundadas en hechos contradictorios con los probados en las resoluciones judiciales con calidad de cosa juzgada, de acuerdo con las normas que regulan los procedimientos de revisión de oficio.

⁴⁴ TUO de la LPAG.

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

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

1. El procedimiento sancionador se inicia siempre de oficio, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, petición motivada de otros órganos o entidades o por denuncia.
2. Con anterioridad a la iniciación formal del procedimiento se podrán realizar actuaciones previas de investigación, averiguación e inspección con el objeto de determinar con carácter preliminar si concurren circunstancias que justifiquen su iniciación.
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

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán 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.

36. Con relación a las características que debe contener la imputación de cargos, Morón Urbina⁴⁵ precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, que deben reunir los requisitos de:

- a) Precisión: Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir, la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer así como la autoridad competente para imponer la sanción con la norma que atribuya competencia. Estos elementos deben ser precisos y no sujetos a inferencias o deducciones por parte de los imputados (...)
- b) Claridad: posibilidad real de entender los hechos y calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la Administración.
- c) Inmutabilidad: no puede ser variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios inmersa en el principio de conducta procedimental.
- d) Suficiencia: debe contener toda la información necesaria para que el administrado le pueda contestar, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo.

37. La correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional⁴⁶ en diversas sentencias ha precisado que la imputación debe

de sanción.

5. Concluida, de ser el caso, la recolección de pruebas, la autoridad instructora del procedimiento concluye determinando la existencia de una infracción y, por ende, la imposición de una sanción; o la no existencia de infracción. La autoridad instructora formula un informe final de instrucción en el que se determina, de manera motivada, las conductas que se consideren probadas constitutivas de infracción, la norma que prevé la imposición de sanción; y, la sanción propuesta o la declaración de no existencia de infracción, según corresponda.

Recibido el informe final, el órgano competente para decidir la aplicación de la sanción puede disponer la realización de actuaciones complementarias, siempre que las considere indispensables para resolver el procedimiento. El informe final de instrucción debe ser notificado al administrado para que formule sus descargos en un plazo no menor de cinco (5) días hábiles.

6. La resolución que aplique la sanción o la decisión de archivar el procedimiento será notificada tanto al administrado como al órgano u entidad que formuló la solicitud o a quien denunció la infracción, de ser el caso.

⁴⁵ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

⁴⁶ Numeral 14 de la sentencia que recae en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

contener información de forma clara y precisa al administrado. Por citar una de ellas, en el fundamento 14 del Exp. 02098-2010-PA/TC (Caso Eladio Oscar Iván Guzmán Hurtado), precisó lo siguiente:

14.- (...) queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción ha imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa.

38. De lo expuesto, se determina que una correcta imputación de cargo (comunicación del inicio del procedimiento administrativo sancionador), debe hacer conocer al administrado de forma clara, precisa y suficiente, los siguientes supuestos:
- a) El hecho por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
 - b) La infracción legal que podría haberse generado.
 - c) La sanción que se le puede imponer.
 - d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

Respecto al caso en particular

39. El procedimiento administrativo sancionador materia de análisis, fue iniciado el 18 de mayo de 2018 mediante la notificación de la Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM, a través de la cual la SFEM informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Especial 2017 habrían generado el incumplimiento del artículo 3° RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA.
40. Ello configuró la infracción prevista en los numerales (i) y (ii) del literal c) del artículo 4° y el numeral 2.3 del Rubro 2 del Cuadro Anexo de la Tipificación de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, tal como se detalla a continuación:

Artículo 4°.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

- c) No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:
 - (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.

- (ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN MONETARIA	
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				
2.3	No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna.	Artículo 3° del RPAAH.	GRAVE	De 20 A 2000 UIT.
				GRAVE	De 30 A 3000 UIT.

41. Así las cosas, en consideración al contenido de la imputación de cargos, este Tribunal advierte que la referida autoridad inició el procedimiento sancionador a Pluspetrol, infringiendo los requisitos que debe contener la imputación de cargos, vulnerando su derecho de defensa, por las razones que se precisan a continuación:

- (i) La tipificación de la infracción no se realizó de forma concreta, debido a que se consideró como normas tipificadoras las previstas en los numerales (i) y (ii) del literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, la cual precisa los siguientes supuestos:
- No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental **generando un daño potencial a la flora o fauna**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.
 - No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental **generando un daño potencial a la salud o vida humana**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- (ii) Complementariamente, consideró del Cuadro aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, el numeral 2.3 del Rubro 2, y la siguiente sanción monetaria:
- De 20 A 2000 UIT.
 - De 30 A 3000 UIT.
- (iii) En efecto, en el presente caso, es posible advertir que si bien la Autoridad Instructora señaló el supuesto en el cual se pudo haber configurado el hecho

que dio origen al procedimiento administrativo sancionador materia de análisis (vale decir, el no adoptar las medidas de prevención toda vez que se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos en Línea Troncal de 6^ª (LTC-MC-130) de la Batería 9 del Lote 8, debido a la falla en la empaquetadura dieléctrica ubicada entre la válvula de compuerta y la mencionada línea troncal); cierto es que, la mencionada autoridad no consideró que dicha infracción establece además dos subtipos infractores⁴⁷, los mismos que al ser independientes, ameritan ser analizados de manera individual, a efectos de que se realice una correcta aplicación del principio de tipicidad.

- (iv) Ello, en tanto que, al ser supuestos distintos los previstos en los numerales (i) y (ii) del literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico para cada uno de ellos, en función a la generación de daño potencial que originen.
- (v) Deficiencias en la imputación que, por otro lado, no fueron advertidas ni en la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA-DFAI, donde se declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol, debido a que en su parte resolutive se hace remisión a la Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM; la cual, en función a lo señalado en los fundamentos *supra*, contiene un vicio en la tipificación.
- (vi) Sobre el particular, debe señalarse que, en función a sus prerrogativas, le corresponde a la Autoridad Decisora verificar que en la imputación de cargos se realice una distinción clara de cada uno de los tipos infractores que se le imputa a los administrados, a fin de que la posterior determinación de responsabilidad sea acorde con el principio de tipicidad.
- (vii) De forma que, en la determinación de la responsabilidad por la comisión de una infracción, se haga en función i) a una imputación de forma diferenciada, verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, y ii) al cumplimiento, para cada supuesto, de los requisitos concernientes a la debida motivación.
- (viii) Con ello en cuenta, en el caso de atribuir la infracción establecida en el literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD al administrado, la Autoridad Instructora debe precisar, en la imputación de cargos, el subtipo infractor correspondiente del mencionado numeral antes señalado.

42. Teniendo en cuenta el referido análisis, se determina que el presente procedimiento se tramitó vulnerando el principio de tipicidad lo cual acarrea la vulneración del debido procedimiento y en específico al derecho de la defensa de

⁴⁷ Para el presente caso, se entenderá como subtipos infractores a los numerales (i) y (ii) del literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.

Pluspetrol, debido a que las deficiencias que contiene la imputación de cargos no permiten conocer a exactitud la infracción normativa que pudo haber generado el hecho que se le imputa, y por el cual puede ser sancionado.

43. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM y la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA/DFAI, fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUE 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 norma⁴⁸.
44. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUE de la LPAG⁴⁹, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la SFEM iniciar nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el presunto infractor, debiendo considerar, en el momento de la imputación de cargos, los artículos 252° y 253° del TUE de la LPAG.
45. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos formulados por Pluspetrol en el recurso de apelación formulado, al haberse declarado la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM y la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA/DFAI, las cuales son materia de cuestionamiento.

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.


48

TUE 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 (...)

49

TUE 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.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1310-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 30 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 2352-2018-OEFA-DFAI del 28 de setiembre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y dictó la medida correctiva indicada en el Cuadro N° 2 de la misma, y, en consecuencia **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.

SEGUNDO.- NOTIFICAR la presente resolución a Pluspetrol Norte S.A y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



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



.....
CARLA LORENA PÉGORARI 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 Ambiental