



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

**RESOLUCIÓN N° 450-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 714-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : HALKON E.I.R.L  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1656-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 18 de julio de 2016 y la Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017; en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Halkon E.I.R.L., por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por haberse emitido en vulneración a los principios de tipicidad y debido procedimiento administrativo. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 18 de diciembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Halkon E.I.R.L.<sup>1</sup>, (en adelante, **Halkon**) es una empresa que realiza actividades de hidrocarburos en la Planta Envasadora de Gas Licuado de Petróleo (en adelante, **GLP**) ubicada la Mz. B Lote 4 Urbanización Los Delfines distrito coronel Gregorio Albarracín Lanchipa Provincia y departamento de Tacna.
2. Mediante la Resolución Directoral N° 29-2012-DRSEMT/GOB.REG.TACNA del 21 de junio de 2012, la Dirección Regional de Energía y Minas de Tacna aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Instalación de la Planta Envasadora de GLP.
3. El 13 de marzo de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20449403453.

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una Supervisión Regular a las instalaciones de la Planta de envasadora de GLP operada por Halkon (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental y en los instrumentos de gestión ambiental del administrado.

4. Los resultados de la Supervisión Regular 2015 fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N<sup>2</sup> del 13 de marzo de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión**), en el Informe de Supervisión N° 483-2015-OEFA/DS-HID<sup>3</sup> del 30 de junio de 2015 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y, posteriormente, en el Informe Técnico Acusatorio N° 1264-2016-OEFA/DS del 14 de junio de 2016<sup>4</sup>.
5. Sobre la base del Informe de Supervisión, y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA/DFSAI/SDI del 18 de julio de 2016<sup>5</sup>, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Halkon.
6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Halkon<sup>6</sup>, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1082-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de octubre de 2017<sup>7</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
7. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N°1656-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017<sup>8</sup> a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad de Halkon<sup>9</sup> conforme se muestra en el siguiente cuadro:

<sup>2</sup> Páginas 21 a 23 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

<sup>3</sup> Páginas 5 a 12 del documento contenido en el disco compacto que obra a folio 9.

<sup>4</sup> Folios 1 a 8.

<sup>5</sup> Folios 10 a 16. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 26 de julio de 2017 (Folio 17).

<sup>6</sup> Presentado mediante escrito con registro N° 59756 de fecha 26 de agosto de 2016 (folios 18 al 28).

<sup>7</sup> Folios 28 al 37. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de noviembre de 2017 mediante la Carta N° 902-2017-OEFA/DFSAI (folio 38).

<sup>8</sup> Folios 175 al 187. Dicho acto fue notificado al administrado el 28 de diciembre de 2017 (folio 191)

<sup>9</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Pluspetrol, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, según se detalla a continuación:

**Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**

**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

**Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora**

<b>Conducta infractora</b>	<b>Norma Sustantiva</b>	<b>Norma Tipificadora</b>
En el cuarto trimestre del año 2014, Halkon E.I.R.L. no realizó el monitoreo de calidad del aire respecto de los parámetros Partículas Totales en Suspensión (PM10), Monóxido de Carbono (CO) e Hidrocarburos No Metano (HNM), incumpliendo lo establecido en su EIA.	Artículo 8° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>10</sup> (en adelante, <b>RPAAH</b> ), en concordancia con el artículo 24° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>11</sup> (en adelante, <b>LGA</b> ) el artículo 15° del Reglamento	Numeral 2.1 y 2.2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el Desarrollo de Actividades en las Zonas Prohibidas aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-

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**

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

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

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

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

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

**DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 8°.-** Requerimiento de Estudio Ambiental Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, culminación de actividades o cualquier desarrollo de la actividad, el Titular está obligado a presentar ante la Autoridad Ambiental Competente, según sea el caso, el Estudio Ambiental o el Instrumento de Gestión Ambiental Complementario o el Informe Técnico Sustentatorio (ITS) correspondiente, el que deberá ser ejecutado luego de su aprobación, y será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente. El Estudio Ambiental deberá ser elaborado sobre la base del proyecto de inversión diseñado a nivel de factibilidad, entendida ésta a nivel de ingeniería básica. La Autoridad Ambiental Competente declarará inadmisibles un Estudio Ambiental si no cumple con dicha condición.

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

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

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

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

Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
	de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, aprobado por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM <sup>12</sup> (en adelante, RLSNEIA),	OEFA/CD <sup>13</sup> (en adelante, RCD N° 049-2013-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA/DFSAI/SDI  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

8. La Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) La DFSAI señaló que conforme su EIA, Halkon se comprometió a monitorear, entre otros, los parámetros de Partículas Totales en Suspensión (PM10), Monóxido de Carbono (CO) e Hidrocarburo No Metano (HNM).
- ii) Pese a ello, durante la Supervisión Regular 2015, la DS señaló que Halkon no cumplió con el compromiso previsto en su EIA, debido a que no realizó el monitoreo de los parámetros señalado anteriormente, en el IV Trimestre del año 2014.
- iii) De otro lado, respecto a lo argumentado por el administrado relacionado a que en el presente procedimiento administrativo sancionador se vulneró el

<sup>12</sup> **DECRETO SUPREMO N° 019-2009-MINAM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 25 de setiembre de 2009

**Artículo 15°. - Obligatoriedad de la Certificación Ambiental**

Toda persona natural o jurídica, de derecho público o privado, nacional o extranjera, que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos de carácter significativo, que estén relacionados con los criterios de protección ambiental establecidos en el Anexo V del presente Reglamento y los mandatos señalados en el Título II, debe gestionar una Certificación Ambiental ante la Autoridad Competente que corresponda, de acuerdo con la normatividad vigente y lo dispuesto en el presente Reglamento. Para efectos de lo señalado en el párrafo anterior, como resultado del proceso de evaluación de impacto ambiental, la Autoridad Competente aprobará o desaprobará el instrumento de gestión ambiental o estudio ambiental sometido a su consideración, entendiéndose cuando la Resolución emitida sea aprobatoria, que ésta constituye la Certificación Ambiental.

La desaprobación, improcedencia, inadmisibilidad o cualquier otra causa que implique la no obtención o la pérdida de la Certificación Ambiental, implica la imposibilidad legal de iniciar obras, ejecutar y continuar con el desarrollo del proyecto de inversión. El incumplimiento de esta obligación está sujeto a las sanciones, de Ley.

<sup>13</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD (...)**

**Cuadro de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones vinculadas con los Instrumentos de Gestión Ambiental y el desarrollo de actividades en zonas prohibidas**

	INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN	SANCIÓN
2	<b>DESARROLLAR ACTIVIDADES INCUMPLIENDO LO ESTABLECIDO EN EL INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL</b>			
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 LGA, Artículo 15° de la LSEIA, Artículo 29° del RSEIA	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 LGA, artículo 15° de la Ley del SEIA, artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT.

Principio de Presunción de Licitud, toda vez que, según indicó, se están realizando afirmaciones directas sobre una infracción administrativa que no ha sido determinada mediante acto administrativo, la DFSAI indicó que no se vulneró dicho principio, por los siguientes motivos:

- Lo afirmado por el administrado es erróneo, puesto que la imputación de cargos que inicia el presente Procedimiento Administrativo Sancionador incluye, entre otros, el detalle de aquellos hechos que pueden constituir infracciones administrativas, es decir la Autoridad Instructora no ha afirmado que Halkon cometió una infracción administrativa, sino que ha imputado cargos con el objetivo de realizar las investigaciones necesarias para determinar la posible comisión de la infracción administrativa derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en el EIA del administrado.
  - El artículo 12° en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD–vigente al momento de emitirse la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA-DFSAI/SDI establece que la imputación de cargos debe contener una descripción clara de los actos u omisiones que pudieran constituir infracción administrativa, razón por la cual, agregó la DFSAI, que la mencionada Resolución Subdirectoral señala la presunta comisión de una infracción administrativa
  - De otro lado, la autoridad decisora señaló que el pronunciamiento final dentro del Procedimiento Administrativo es la Resolución Directoral, que determina la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada una de las infracciones imputadas, así como la imposición de sanciones y/o medidas correctivas. La referida Resolución se encuentra compuesta de (i) fundamentos de hecho y de derecho, (ii) graduación de la sanción y (iii) medidas correctivas siempre que corresponda.
  - Además, agregó la DFSAI que la Resolución Directoral es un acto administrativo definitivo, dado que resuelve sobre el fondo del problema y pone fin al procedimiento administrativo. Es decir, en esta etapa se establece la responsabilidad del administrado, identificándose así las infracciones administrativas y las sanciones correspondientes.
- iv) Asimismo, Halkon señaló en su escrito de descargos que se vulneró el Principio de Debido Procedimiento, toda vez que la autoridad administrativa afirmó que se cometió un ilícito administrativo, sin antes emitir un acto administrativo debidamente motivado y con el debido sustento probatorio. Asimismo, agregó que no se le permitió ejercer su derecho de defensa,

mediante la presentación de descargos y el ofrecimiento de pruebas, dado que de manera previa se afirma e imputa directamente la comisión de una infracción administrativa.

- v) Al respecto, la DFSAI indicó que la Autoridad Instructora únicamente afirmó en la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA/DFSAI/SDI que el administrado podría incurrir en un presunto incumplimiento del compromiso establecido en su EIA, y dado que se encontraba en la fase instructora, aún estaba recabando los medios probatorios necesarios para comprobar la comisión de la presunta conducta infractora.
- vi) En esa línea, la DFSAI precisó que la etapa de instrucción se compone por dos actividades claramente definidas:
- Aporte de datos por parte de los administrados, la propia entidad u otras instituciones o personas.
  - Presentación de alegaciones por parte de los administrados.
- vii) Asimismo, señaló que Halkon no ha sido privado del derecho de formular descargos u ofrecer medios probatorios que permitan desvirtuar la presunta infracción administrativa, toda vez que con fecha 26 de agosto de 2016, el administrado presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA/DFSAI/SDI.
- viii) Por lo expuesto, la autoridad decisora señaló que no se vulneró el Derecho de Defensa del administrado ni el Principio de Debido Procedimiento.
- ix) Finalmente, la DFSAI señaló que no correspondía el dictado de medidas correctivas, puesto que la no realización de monitoreos no genera ni generaría efectos nocivos en el ambiente.
9. El 9 de enero de 2018, Halkon interpuso recurso de apelación<sup>14</sup> contra la Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- a) La notificación de la Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI se ejecutó en su anterior domicilio procesal, lo que, según indicó, los deja en un estado de indefensión. En tal sentido, indicó que ello configura una causal de nulidad, conforme lo dispone el artículo 10° 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**).
- b) Señaló que como medidas adoptadas para subsanar la conducta infractora procedió a realizar el monitoreo del primer trimestre de 2016 de los parámetros faltantes, así como del tercer trimestre del año 2017, cuyos

---

<sup>14</sup> Folios 195 a 208.

resultados se encontraron por debajo de los Estandares de Calidad Ambiental Suelo, con lo cual, indicó, se acredita que su incumplimiento fue subsanado.

- c) De otro lado, señaló que el Informe Final de Instrucción vulnera el principio de legalidad y debido procedimiento, toda vez que la autoridad instructora al concluir determinando la existencia de responsabilidad administrativa debió imponer una sanción.

## 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**)<sup>15</sup>, 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° 30011<sup>16</sup> (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,

<sup>15</sup> Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente  
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.

<sup>16</sup> 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 OEFA<sup>17</sup>.

13. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>18</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>19</sup> al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>20</sup> 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° 29325<sup>21</sup>, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>22</sup> se

---

<sup>17</sup> **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.

<sup>18</sup> **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.

<sup>19</sup> **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.

<sup>20</sup> **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.

<sup>21</sup> **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.

<sup>22</sup> **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.

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)<sup>23</sup>.
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**)<sup>24</sup>, 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

---

#### 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.

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

<sup>24</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

#### Artículo 2°.- Del ámbito (...)

2.3 Entiéndase, para los efectos de la presente Ley, que toda mención hecha al "ambiente" o a "sus componentes" comprende a los elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>25</sup>.

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 fundamental<sup>26</sup>, 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 preserve<sup>27</sup>; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>28</sup>.
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 inciertos<sup>29</sup>.
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.

---

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

<sup>26</sup> **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.

<sup>27</sup> 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.*

<sup>28</sup> 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.

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

#### IV. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 799-2016-OEFA-DFSAI/SDI Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N°1656-2017-OEFA/DFSAI

23. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Halkon 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° 799-2016-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/CD<sup>30</sup>. 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 1.1<sup>31</sup> 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 conferidas<sup>32</sup>.
25. 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 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°<sup>33</sup> de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> **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.

<sup>32</sup> 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.

<sup>33</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía<sup>34</sup>.

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 estricto<sup>35</sup>.
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 administrativas<sup>36</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en

---

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.

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> “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.

<sup>36</sup> 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

concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>37</sup>.

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 derecho<sup>38</sup>.

---

es nuestro.

<sup>37</sup> 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.

<sup>38</sup> 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).

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.

31. Respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3<sup>o</sup><sup>39</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>o</sup><sup>40</sup> del citado instrumento, se 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 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 (...)
33. 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.

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

34. En relación a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador el artículo 252° del TUO de la LPAG, 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

---

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> 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 (...)

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, la tercera característica antes señalada, el numeral 3) artículo 253° del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

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. En relación con las características que debe contener la imputación de cargos Morón Urbina<sup>41</sup> precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, que a efectos 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 Constitucional<sup>42</sup> en diversas sentencias ha precisado que la imputación debe 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:

<sup>41</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

<sup>42</sup> 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>

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 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. En el presente procedimiento administrativo sancionador contra Halkon fue iniciado el 26 de julio de 2016 mediante notificación de la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual la SDI informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Regular 2015 habrían generado el incumplimiento del artículo 8° del RPAAH, configurando las infracciones previstas en los literales a) y b) del numeral 4.1 del artículo 4° de la RCD N° 049-2013 - OEFA/CD, recogidos en los numerales 2.1 y 2.2 del rubro 2 del Cuadro Anexo del mismo cuerpo legal, detallado a continuación:

	INFRACCIÓN	BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN	SANCIÓN
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 LGA, Artículo 15° de la LSEIA, Artículo 29° del RSEIA	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 LGA, artículo 15° de la Ley del SEIA, artículo 29° del Reglamento de la Ley del SEIA.	GRAVE	De 10 a 1 000 UIT.

40. En consideración al contenido de la imputación de cargos, este Tribunal advierte que la SDI inició el procedimiento sancionador a Halkon, 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 los numerales 2.1 y 2.2 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD, la cual recoge los tipos infractores previstos en los literales a) y b) del numeral 4.1 del artículo 4° del mismo dispositivo legal<sup>43</sup>, contienen tipos infractores independientes, los mismos, se diferencian por generar o no generar daño potencial o real, conforme se detalla a continuación:

- 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. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias (numeral 2.1)
- Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, **generando** daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias (numeral 2.2)

(ii) 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, no realizar en el cuarto trimestre del año 2014 el monitoreo de calidad del aire respecto de los parámetros Partículas Totales en Suspensión, Monóxido de Carbono e Hidrocarburos No Metano, incumpliendo lo establecido en su EIA); cierto es que, la mencionada autoridad no consideró que dicha infracción contiene tipos independientes, por tanto, ameritan ser analizados de manera individual, a efectos de que se realice una correcta aplicación del principio de tipicidad.

<sup>43</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA-CD (...)  
Artículo 4°.- Infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en el Instrumento de Gestión Ambiental

4.1 Constituyen infracciones administrativas relacionadas al incumplimiento de lo establecido en un Instrumento de Gestión Ambiental

- a) 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. Esta infracción se refiere al incumplimiento de compromisos contemplados en los Instrumentos de Gestión Ambiental que tienen un carácter social, formal u otros que por su naturaleza no implican la generación de un daño potencial o real. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias.
- b) Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, generando daño potencial a la flora o fauna. La referida infracción es grave y será sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

- (iii) Ello, en tanto que, al ser supuestos distintos los previstos en los numerales 2.1 y 2.2 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD, presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico para cada uno de ellos, en función a que se genere o no se genere daño potencial que originen.
  - (iv) Deficiencias en la imputación que, por otro lado, no fueron advertidas en la Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI —donde se declaró la responsabilidad administrativa de Halkon—, debido a que en su parte resolutive se hace remisión la tabla detallada en sus antecedentes, la cual es una transcripción de la tabla de la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA-DFSAI/SDI— la misma, en función a lo señalado en los fundamentos *supra*, contiene un vicio en la tipificación.
  - (v) 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.
  - (vi) 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.
  - (vii) Con ello en cuenta, en el caso de atribuir la infracción establecida en los numerales 2.1 y 2.2 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 049-2013-OEFA/CD al administrado, la Autoridad Instructora debe precisar, en la imputación de cargos, el tipo infractor que corresponda, ello, en tanto que, conforme se ha señalado a lo largo de la presente resolución, los tipos infractores previstos en los numerales mencionados, son independientes, conteniendo supuestos distintos los cuales presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas.
41. 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 Halkon, 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.
42. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 18 de julio de 2016 y la Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017, fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, así como el requisito de validez de debida

motivación del 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 norma<sup>44</sup>.

43. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG<sup>45</sup>, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la SDI 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 TUO de la LPAG.
44. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación formulado, al haberse declarado la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 18 de julio de 2016 y la Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017, las cuales son materia de cuestionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### SE RESUELVE:

**PRIMERO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 799-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 18 de julio de 2016 y la Resolución Directoral N° 1656-2017-OEFA/DFSAI del 20 de diciembre de 2017, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Halkon E.I.R.L. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución 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.

<sup>44</sup> 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 (...)

<sup>45</sup> 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.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** la presente resolución a Halkon E.I.R.L. 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 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 Ambiental