



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

**RESOLUCIÓN N° 066-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2643-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : TERMINALES DEL PERÚ  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2695-2018-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, a través de la cual se determinó la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Terminales del Perú, por la comisión de la conducta infractora referida a la no adopción de medidas de prevención para evitar impactos ambientales negativos generados por sus actividades al detectarse dos áreas de suelo impactado con hidrocarburos en el Terminal Salaverry, por haberse emitido en vulneración de los principios de legalidad, debido procedimiento y tipicidad. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento administrativo sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 14 de febrero de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Terminales del Perú<sup>1</sup> (en adelante, **TDP**) realiza actividades de recepción, almacenamiento de combustibles líquidos y despacho de hidrocarburos en el Terminal Salaverry, que está ubicado en el distrito de Salaverry, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad.
2. Del 18 al 19 de marzo de 2015, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión regular a las instalaciones del TDP (en adelante, **Supervisión Regular 2015**), cuyos resultados se consignaron en el Acta de

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20563249766.

Supervisión Directa s/n<sup>2</sup> (en adelante, **Acta de Supervisión**), a fin de verificar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales.

3. Los hallazgos detectados en la Supervisión Regular 2015, fueron analizados por la DS a través del Informe de Supervisión N° 678-2015-OEFA/DS-HID<sup>3</sup> del 27 de agosto de 2015 (en adelante, **Informe de Supervisión**), en el Informe Complementario N° 5186-2016/DS-HID del 10 de noviembre de 2016 (en los sucesivos, **Informe Complementario**), así como en el Informe Técnico Acusatorio N° 3552-2016-OEFA/DS<sup>4</sup> del 30 de noviembre de 2016 (en adelante, **ITA**).
4. En base a dichos informes, mediante la Resolución Subdirectoral N° 2378-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>5</sup> del 13 de agosto de 2018, 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 inició un procedimiento administrativo sancionador contra TDP.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por TDP<sup>6</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1586-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>7</sup> del 27 de setiembre de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción, ante el cual el administrado no formuló descargos.
6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI<sup>8</sup> del 31 de octubre de 2018, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa<sup>9</sup>, conforme se

<sup>2</sup> Documento del Informe de Supervisión N° 678-2015-OEFA/DS-HID, pp. 22 a 27, contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

<sup>3</sup> Documento contenido en el disco compacto que obra a folio 7.

<sup>4</sup> Folio 1 al 6.

<sup>5</sup> Folios 8 al 9. Acto debidamente notificado el 14 de agosto de 2018.

<sup>6</sup> Folios 11 al 30. Escrito presentado con registro N° 75153 del 11 de setiembre de 2018.

<sup>7</sup> Folios 31 al 41. Notificado el 2 de octubre de 2018.

<sup>8</sup> Folios 62 al 75. La misma que fue notificada a TDP el 8 de noviembre de 2018.

<sup>9</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de TDP, se realizó en virtud a lo dispuesto en la siguiente normativa:

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

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

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

Durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido

muestra a continuación:

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
TDP no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados por sus actividades al detectarse dos áreas de suelo impactado con hidrocarburos en	Artículos 3° <sup>10</sup> del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH); en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 27314 <sup>11</sup> ,	Numeral 3.3 del rubro 3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin,

procedimiento se reanudará,<sup>1</sup> quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva. (...).

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

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

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

(...)

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

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

<sup>10</sup>

**Decreto Supremo N° 039-2014-EM**

**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.

<sup>11</sup>

**Ley N° 28611**

**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**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
<p>el Terminal Salaverry, las cuales se detallan a continuación:</p> <p>a) En un área frente a la caseta rectificadora y al área de maestranza (empleada por contratistas), externa a las áreas estancas, en la cual se observó una mancha de aproximadamente 7x4 m<sup>2</sup>.</p> <p>b) En el área localizada entre el área estanca N° 2 y el buzón colector B1, en la cual se observó suelo impregnado con hidrocarburos.</p>	Ley General del Ambiente (en lo sucesivo, LGA).	aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias <sup>12</sup> (en adelante, RCD N° 028-2003-OS/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2378-2018-OEFA/DFAI/SFEM  
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

7. Asimismo, en el artículo 2° de la mencionada resolución directoral, la DFAI ordenó a TDP el cumplimiento de la medida correctiva, descrita a continuación:

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.

- <sup>12</sup> Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Tipificación de Infracciones	Base Legal	Sanción	Otras Sanciones
<b>3. Accidentes y/o protección del medio ambiente</b>			
3.3. Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente	<p>Art. 38°, 46 numeral 2, 192 numeral 13 inciso e y 207° inciso d del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM Hasta 10,000 UIT. CE, CI, ITV, RIE, STA,</p> <p>Art. 40° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM SDA, CB</p> <p>Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM.</p> <p>Arts. 43° inciso g) y 119° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM.</p> <p>Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM</p> <p>Arts. 58°, 59° y 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM.</p> <p>Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° inciso f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM</p>	Hasta 10,000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

**Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva**

N°	Hecho imputado	Propuestas de Medidas Correctivas		
		Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	<p>TDP no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados por sus actividades al detectarse dos áreas de suelo impacto con hidrocarburos en Terminal Salaverry, las cuales se detallan a continuación:</p> <p>a) En un área frente a la caseta rectificadora y al área de maestranza (empleada por contratistas), externa a las áreas estancas, en la cual se observó una mancha de aproximadamente 7x4 m<sup>2</sup>.</p> <p>b) En el área localizada entre el área estanca N° 2 y el buzón colector B1, en la cual se observó suelo impregnado con hidrocarburos.</p>	<p>TDP deberá acreditar la ejecución de medidas de prevención en las siguientes áreas del Terminal Salaverry:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En un área frente a la caseta rectificadora y al área de maestranza (empleada por contratistas), externa a las áreas estancas, en la cual se observó una mancha de aproximadamente 7x4 m<sup>2</sup>.</li> <li>- En el área localizada entre el área estanca N° 2 y el buzón colector B1, en la cual se observó suelo impregnado con hidrocarburos.</li> </ul>	<p>En un plazo no mayor de noventa (90) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.</p>	<p>Remitir a la DFAI en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Un informe técnico que detalle la ejecución de medidas de prevención; que contenga las acciones realizadas y registros fotográficos debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84), así como documentación necesaria que acredite el cumplimiento de la medida correctiva.</li> <li>- Un informe técnico de las acciones adoptadas a fin de realizar la limpieza, remediación y disposición final de los suelos impregnados con hidrocarburos identificados en un área frente a la caseta rectificadora y al área de maestranza (empleada por contratistas), externas a las áreas estancas, en la cual se observó una mancha de aproximadamente 7x4m<sup>2</sup> y un área localizada entre el área estanca N° 2 y el buzón colector B1. Se deberá adjuntar los manifiestos de residuos generados, informes de ensayo de muestreos en suelo, así como registros fotográficos que acrediten la limpieza de las áreas afectadas y el cumplimiento de la medida correctiva, debidamente fechados y georreferenciados (coordenadas UTM WGS84).</li> </ul>
		<p>TDP deberá acreditar la limpieza, remediación y disposición final de los suelos impregnados con hidrocarburos identificados en las siguientes áreas del Terminal Salaverry:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- En un área frente a la caseta rectificadora y al área de maestranza (empleada por contratistas), externa a las áreas estancas, en la cual se observó una mancha de aproximadamente 7x4 m<sup>2</sup>.</li> <li>- En el área localizada entre el área estanca N° 2 y el buzón colector B1, en la cual se observó suelo impregnado con hidrocarburos.</li> </ul>	<p>En un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.</p>	

Fuente: Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI  
 Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFAI señaló que durante la Supervisión Regular 2015, la DS identificó organolépticamente suelos impregnados con hidrocarburos en dos áreas del Terminal:
- Por un lado, en un área aproximada de 28m<sup>2</sup> frente a la caseta rectificadora y el área de maestranza, como consecuencia del vertido accidental e inadecuado manipuleo de equipos en la recepción y transporte de hidrocarburos durante las operaciones diarias en el Terminal; y,
  - Debajo de la válvula de bloque adyacente al área estanca N° 02 y al buzón colector B1, por la omisión en la verificación de la hermeticidad de las uniones de la tuberías y válvulas de bloqueo del sistema de transporte de hidrocarburo, que implican una falta de mantenimiento.

Con relación a los descargos del administrado

*Sobre la no especificación de las medidas de prevención*

- (ii) En torno a que la no especificación, por parte de la SDI, de las medidas de prevención que debió adoptar a efectos de evitar los impactos ambientales constituye una vulneración del debido procedimiento, la DFAI señaló que en el presente caso, TDP no se encontró en situación de indefensión; ello, en tanto, al desarrollar sus actividades en el subsector hidrocarburos (y por ende, con conocimiento técnico y especializado), se encontraba en la posibilidad de conocer las medidas de prevención que debió adoptar en el Terminal Salaverry.
- (iii) En esa línea, señaló que TDP no solo se encuentra en mejor capacidad de determinar la medida de prevención del riesgo de acaecimiento de impactos ambientales negativos, sino también, una vez adoptada esta, la de acreditar ante la autoridad su ejecución y cumplimiento.
- (iv) Asimismo, acotó que la exigencia prevista en el artículo 3° del RPAAH se traduce en la exigencia de que todo operador debe implementar mecanismos que, de manera efectiva, eviten la generación de impactos negativos en el ambiente; obligación que se traduce no solo en la necesidad de contar con mecanismos de prevención, sino que aquellos sean idóneos y eficaces. Caso contrario, no se cumpliría con el fin último de prevenir la generación de impactos.
- (v) En todo caso, los administrados deben optar por mecanismos de protección según su elección, en el marco del desarrollo de sus actividades industriales; siendo que, la obligación prevista en el mencionado precepto, solo será

cumplida cuando el administrado implemente una medida de prevención (elegida a su propio criterio) que cumpla con la finalidad de evitar la producción de impactos ambientales de manera efectiva.

- (vi) Por lo expuesto, precisó que el OEFA no cuenta con la información ni las atribuciones necesarias para determinar cómo se debe realizar el manejo de las operaciones de la unidad productiva del administrado; toda vez que la implementación de medidas de prevención es una obligación y atribución que corresponde a TDP, como titular del Terminal Salaverry.
- (vii) Sin perjuicio de ello, precisó que TDP sí estuvo en posibilidad de conocer plenamente qué medidas de prevención debía adoptar para evitar los impactos detectados en el Terminal Salaverry, conforme se evidencia del Informe Técnico Sustentatorio del Proyecto "Ampliación de la Capacidad de Almacenamiento de Combustible y Mejoras Ambientales en el Terminal Salaverry" aprobado mediante Resolución Gerencial Regional N° 177-2016-GRLL-GGR/GREMH del 21 de marzo de 2016 (en adelante, **ITS 2016**); donde se indicó como medidas: i) la implementación de un sistema de protección de derrames, ii) la impermeabilización de las zonas estancas, iii) realizar el mantenimiento de los equipos de recepción, almacenamiento y despacho, así como iv) la capacitación al personal que opera en el marco de sus actividades.
- (viii) En función a ello, la DFAI precisó que, con la finalidad de prevenir la ocurrencia de impactos, las medidas de prevención que el administrado pudo haber adoptado son las siguientes:
- Identificación de las posibles fuentes de liqueos o goteos de hidrocarburos en las zonas estancas del Terminal de Salaverry, con la finalidad de ejecutar las acciones correspondientes y evitar la fuga de hidrocarburos.
  - El detalle de las acciones que se adoptaron a efectos de prevenir la generación de liqueos de hidrocarburos en las zonas estancas del Terminal de Salaverry.
  - La descripción de un procedimiento interno que contenga la frecuencia de inspección mantenimiento y registro, con el fin de que el personal operario realice el seguimiento y verificación de las conexiones de válvulas y áreas adyacentes a los tanques de almacenamiento del referido Terminal.
- (ix) Por otro lado, la Autoridad Decisora señaló que el establecimiento y aprobación de las medidas de prevención a través de instrumentos de gestión para las operaciones hidrocarburos, si bien constituye una condición necesaria no es suficiente para el cumplimiento de la obligación en cuestión;

en tanto con ello, no se acredita por sí mismo su ejecución y total cumplimiento, debiendo ser el administrado el que acredite si adoptó las medidas preventivas recogidas en dicho instrumento.

- (x) En esa medida, acotó que en el presente caso se produce la denominada carga de la prueba dinámica, según el cual, la probanza de ciertos hechos recae sobre la parte que está en mejores condiciones profesionales, técnicas o fácticas para producirla.
- (xi) No obstante, precisó que, en el presente procedimiento administrativo sancionador, pese a que en el artículo 3° del RPAAH se ha dispuesto que los titulares de las actividades de hidrocarburos deben de adoptar con carácter prioritario medidas de conservación y protección ambiental en cada una de las etapas de sus operaciones, Pluspetrol Norte no demostró la adopción ni ejecución de aquellas a fin de evitar la ocurrencia de impactos ambientales negativos.
- (xii) En definitiva, aseveró que la no especificación de las medidas de prevención omitidas ante la generación de los impactos ocurridos en el Terminal Salaverry no ha generado una vulneración al debido procedimiento o al derecho de defensa del administrado.

*Con relación a los pronunciamientos previos del OEFA*

- (xiii) Respecto a los pronunciamientos previos emitidos por el OEFA donde se ha declarado el archivo de imputaciones similares – vale decir en la Resolución Directoral N° 1779-2018-OEFA/DFAI/PAS y la Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA-SMEPIM–, la DFAI precisó que, en dicho caso, las medidas de prevención identificadas en el instrumento de gestión ambiental no resultaban exigibles para las áreas con suelos impregnados con hidrocarburos, que fueron detectadas en la supervisión que originó el referido procedimiento sancionador.
- (xiv) De igual forma, señaló que de la revisión de la resolución emitida por esta Sala, si bien se consideró que en el caso concreto, los hechos objeto de imputación no fueron plenamente determinados al inicio del referido procedimiento sancionador, aquel no constituye un precedente administrativo de observancia obligatoria preestablecido como tal; por lo que el razonamiento empleado por dicha instancia administrativa no vincula el pronunciamiento que se pueda emitir en el presente procedimiento materia de análisis.
- (xv) En virtud a ello, la DFAI acotó que, en ejercicio de sus funciones y potestades, se encuentra en la posibilidad de asumir una postura que, aunque distinta, deberá ser acorde con el ordenamiento jurídico, así como cuenta con la facultad de variar su decisión o criterio de interpretación en la



medida en que realice una justificación adecuada tal como ocurrió en el presente procedimiento. En función a lo indicado, precisó que en este extremo correspondía desestimar lo alegado por el administrado respecto de ese extremo.

*Sobre la probanza de la falta de implementación de medidas de prevención*

- (xvi) Con relación al argumento formulado por TPD respecto a que –en el presente procedimiento sancionador– la autoridad no acreditó la falta de implementación de las medidas de prevención, la DFAI aseveró que una de las formas mediante las cuales se puede acreditar la comisión de los hechos imputados, es a través del razonamiento por indicios. En ese sentido, en tanto dicha prueba indiciaria se construya sobre la base de diversos hechos probados, bajo una interpretación conjunta, será posible se realice la constatación de un hecho por deducción.
- (xvii) En función a lo expuesto, la mencionada autoridad indicó que en el presente caso, constituye un hecho probado que durante la Supervisión Regular 2015, la DS identificó suelos impregnados con hidrocarburos frente a la caseta rectificadora y el área de maestranza, así como debajo de la válvula de bloque adyacente al área estancia N° 02 y al buzón colector B1, donde se detectó exceso de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) – Suelo Industrial, en los puntos 264,6, ESP-1 y 264,6,ESP-2.
- (xviii) De igual manera, precisó que los puntos antes mencionados, se ubican dentro del área de actividades de hidrocarburos del Terminal Salaverry, que, al estar perimetrada, impide el acceso de personas ajenas a las operaciones del administrado.
- (xix) En virtud a ello, la DFAI mencionó que, a partir de aquellos hechos probados, se verifica que los suelos impregnados con hidrocarburos dentro del terminal de titularidad de TDP corresponden a sus actividades, pues es la única explicación razonable para la afectación ambiental probada es el desarrollo de una actividad tal cual viene siendo desarrollada por el administrado desde el 2014.
- (xx) Así también, señaló que constituye un hecho probado que la única empresa (planta de abastecimiento) que se dedica a las actividades de recepción, almacenamiento y despacho de combustibles de manera intensiva y continua dentro del Terminal Salaverry es el administrado, sin que exista alguna otra cuyas actividades tenga el alcance territorial de esta.
- (xxi) Con base a dichas consideraciones, concluyó que las actividades del administrado explicarían la ocurrencia de los impactos analizados materia del presente procedimiento administrativo sancionador.

*En torno a la carga probatoria de la implementación de las medidas de prevención*

- (xxii) Conforme lo señaló en los fundamentos anteriores, la DFAI reiteró que corresponde al administrado acreditar si adoptó las medidas de prevención necesarias para evitar los impactos ambientales que originaron el hecho imputado, toda vez que es quien se encuentra en mejor posición que el OEFA de acreditar que cumplió con dicha obligación.
- (xxiii) En efecto, mencionó que conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional, la carga de la probanza de ciertos hechos recae sobre la parte que está en mejores condiciones, profesionales, técnicas o fácticas para producirla; siendo entonces que, en el presente caso, TDP no solo se encuentra en mejor capacidad –dado el conocimiento especializado de la industria y la actividad productiva– de determinar la medida de prevención, sino también, una vez adoptada esta, la de acreditar ante la Autoridad su ejecución y cumplimiento.
- (xxiv) No obstante, precisó, ello no ocurrió en el presente procedimiento administrativo sancionador, toda vez que TDP no demostró a lo largo de este, haber ejecutado y adoptado alguna medida en las instalaciones señaladas; por lo que, la mera invocación por su parte de un hecho que pudiera excluirlo de responsabilidad no basta para originar la duda sobre su posible concurrencia. En ese sentido, alegar algún argumento no es suficiente para trasladar a la Administración la carga de verificar su existencia, siendo necesaria la presentación de medios probatorios suficientes que fundamenten la pretensión aducida.
- (xxv) En virtud a lo señalado, la Autoridad Decisora desestimó lo argumentado por TDP en este extremo de su apelación.

*De la vulneración del principio de causalidad*

- (xxvi) Con relación al argumento formulado por TDP según el cual no se habría acreditado la existencia de una relación de causalidad entre el hecho imputado y sus actividades industriales, pues no realizó actividades en las áreas donde se detectaron suelos impregnados con hidrocarburos; la DFAI precisó que los impactos evidenciados en los puntos de muestreo responden necesariamente a las actividades del administrado por las siguientes razones: i) los puntos de muestreo 264,6, ESP-1 y 264, 6 ESP-2, en los cuales se detectó excedencia de los ECA-Suelo Industrial, se encuentran ubicados dentro del área de actividades de hidrocarburos del Terminal Salaverry y que ii) se ha verificado que las instalaciones de dicho terminal se encuentran perimetradas impidiendo el acceso de personas ajenas.

- (xxvii) De igual manera, respecto a las fotografías presentadas en sus descargos a efectos de acreditar que no realizó actividades en las áreas donde se detectó suelo impregnado, la primera instancia acotó que con aquellas no es posible evidenciar que a la fecha de la Supervisión Regular 2015 no se produjeron derrames ni liqueos, toda vez que las imágenes presentadas por TDP son tomas panorámicas y no permiten evidenciar los detalles señalados por aquel; por ende, desestimó lo alegado por el administrado en dicho extremo.

*Sobre la corrección de la conducta infractora*

- (xxviii) En torno al argumento de TDP, respecto a que no es posible acreditar actualmente la remediación de los suelos impregnados con hidrocarburos, dado que a la fecha de la emisión de la Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI, tiene pendiente de aprobación por parte del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**), un Informe de Sitios Contaminados –el cual incluye los suelos impregnados con hidrocarburos detectados en la Supervisión Regular 2015–, por lo que una vez aprobado procederá a remitir el Plan de Descontaminación de suelos a la autoridad competente; la Autoridad Decisora precisó que, de la revisión de la documentación presentada por el administrado, no se precisa la inclusión de las áreas impregnadas con hidrocarburos materia de análisis, razón por la cual no ha quedado acreditado los efectos jurídicos de dichos documentos respecto de los suelos en cuestión.
- (xxix) Así también, precisó que la sola presentación de la citada documentación no implica en forma alguna su aprobación por parte del Minem; siendo incluso que, de la revisión del portal web de la mencionada institución, no se advierte que la documentación presentada por TDP hubiera sido objeto de aprobación. Por tanto, dicho argumento no tiene asidero en tanto, aseveró, aquel no exime al administrado por el incumplimiento imputado ni respecto de su obligación de corregir los efectos generados por su conducta.
- (xxx) Por otro lado, la DFAI acotó que la conducta del administrado se tradujo en la generación de un daño potencial a la flora o fauna, en tanto, ante un incidente de fugas y/o derrames de hidrocarburos, estos se filtran por el piso dañado y entran en contacto con el suelo, alterando sus características físicas y químicas.
- (xxxi) En ese sentido, siendo que el suelo afectado incide en el normal desarrollo en el área foliar, origina i) inconvenientes en los procesos vitales de su fisiología – tales como el intercambio gaseoso, proceso de fotosíntesis y transpiración y, en algunos casos, la muerte del individuo de flora–, y ii) respecto de la fauna, puede ocasionar que las especies que habitan en la superficie puedan huir con facilidad y que los que viven bajo ella, mueran irremediablemente.

(xxxii) el hecho imputado corresponde al subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna y configura la conducta tipificada en el numeral 2.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD que establece la Tipificación de las infracciones administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.

(xxxiii) Por todo lo esbozado, determinó la responsabilidad administrativa de TDP al haber quedado acreditada la infracción que se le imputa, de acuerdo a lo establecido en la Resolución Subdirectoral N° 2378-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

*De las medidas correctivas*

(xxxiv) Con relación a este extremo, la DFAI señaló que, en tanto la conducta del administrado es susceptible de generar potenciales efectos nocivos en el ambiente (flora o fauna), ordenó a TDP el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el cuadro N° 2 de la presente resolución; en aras de que el administrado adopte medidas de prevención para prevenir el vertido accidental o inadecuado manipuleo en la recepción y transporte de hidrocarburos, así como cumpla con realizar la limpieza, remediación y disposición final de los suelos impregnados con hidrocarburos, a fin de prevenir un daño potencial al ambiente.

9. El 29 de noviembre de 2018, TDP interpuso recurso de apelación<sup>13</sup> contra la Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la presunción de inocencia y la causalidad

a) TDP indicó que, considerando la línea de razonamiento seguida en el presente procedimiento administrativo sancionador se tiene que, aun cuando se precise que quedó acreditada la existencia de un derrame o vertido accidental o liqueo generado por TDP, no hay medio probatorio que determine que ello ocurrió durante las operaciones que realiza como titular del Terminal Salaverry.


b) Al respecto, señaló que, en el presente caso, existe un factor importante a considerar por la Administración, referido a que hasta la fecha en la que tuvo lugar la Supervisión Regular 2015, solo llevaban cinco meses de operación. En esa medida, mencionó que no es posible asumir que TDP es responsable, si con carácter previo existieron otros operadores – entre los que se encuentra Petróleos del Perú – Petroperú S.A. (en adelante,

<sup>13</sup>


Folios 78 al 89. Presentado mediante escrito con registro N° 96490.

### Petroperú)

- c) Circunstancia, refirió, resulta relevante en tanto Petroperú cuenta con un Programa de Adecuación de Manejo Ambiental (en lo sucesivo, **PAMA**), aprobado por la autoridad certificadora competente en 1994, donde se demuestra que –al ser un Terminal muy antiguo– tenía varios problemas ambientales; tal como el que la borra procedente de los tanques y de la limpieza de la poza API, fue enterrada por mucho tiempo como una manera de disposición final y, es a partir de la aprobación de dicho instrumento, que se evalúan las diversas maneras de disponer de la misma.
- d) En ese sentido, TDP precisó que, consecuencia de enterrar la borra por un largo periodo es que la napa freática (que es superficial en la zona) pudo verse afectada, lo cual podría explicar los suelos impregnados con hidrocarburos que se observaron durante la supervisión del OEFA; así, entre las posibles afectaciones se encuentra que existan bolsones de hidrocarburos en el subsuelo como consecuencia de actividades pasadas que afloran cuando la napa freática eleva su nivel, por lo que a veces, se puede apreciar las manchas en el suelo, siendo que cuando el nivel de la referida napa desciende, las manchas también desaparecen.
- e) Este mal manejo de los hidrocarburos, precisó, se daba años atrás cuando no existía ni regulación ni adecuadas prácticas ambientales (y así se declaró en el referido PAMA); lo cual se corrobora en los archivos fotográficos de 1999 que presentó como descargos al Informe Final de Instrucción, que si bien no están fechadas ni georreferenciadas, da un claro ejemplo de cual era la práctica ambiental en aquel entonces, lo cual pudo generar la existencia de bolsas de hidrocarburos.
- f) Por lo señalado, indicó que no queda clara la relación de causalidad entre TDP y la afectación ambiental en el suelo –establecida por el OEFA–, puesto que con anterioridad existieron otros operadores y sumado a que TDP llevaba solo cinco meses operando en el Terminal fiscalizado, a la fecha de la Supervisión Regular 2015.
- g) Asimismo, reiteró que en las áreas donde se detectó suelo impregnado con hidrocarburo, se han encontrado siempre vacías, siendo que durante la Supervisión Regular 2015 no concurrió ningún tipo de operación siendo que durante sus actividades en el referido año no se produjeron derrames ni liqueos.
- h) En ese sentido, acotó que no existen pruebas que generen convicción, respecto a que fue TDP quien causó los impactos en el suelo detectado durante las acciones de supervisión, por lo que no pueden ser sancionados en base a una inferencia o una sospecha.

- 
- i) Así, señaló que no se encuentra obligado a probar su inocencia puesto que la carga de la prueba en los procedimientos sancionadores le corresponde a la Administración, siendo que tiene derecho a la absolución, en caso de duda razonable por el principio *in dubio pro reo*.
  - j) De igual manera, refirió que la imputación se ha tratado de sustentar a través de prueba indiciaria, lo cual refuerza su postura respecto a que, en el presente caso, no se cuenta con prueba fehaciente que relacione a TDP con los impactos en el suelo; por ende, alegó que el uso de este mecanismo, no puede colisionar con los principios que rigen todo procedimiento administrativo sancionador como el de la presunción de inocencia y el de verdad material.
  - k) Por lo que, para aplicar la prueba indiciaria, no debe quedar ninguna duda que todos los indicios parten de hechos suficientemente probados y que además llevan a la misma conclusión siendo que ella no tiene otras explicaciones posibles en aras de que con ella se acerque tanto como se puede a la certeza (como se da en su caso, precisó, al ser que la mancha en el suelo sí tiene otras posibles explicaciones distintas y ajenas a sus actividades).
  - l) En definitiva, concluyó que, la cadena de operadores del Terminal Salaverry y la antigüedad del mismo, no llevan a inferir de manera que no quepa otra explicación, que fue TDP quién causó la afectación, por lo que la presunción y el indicio quedan descartados y atentan contra la presunción de inocencia que le asiste conforme a Ley.

Con relación a la identificación de las medidas de prevención específicas

- 
- m) Tal como lo hizo a lo largo del presente procedimiento, TDP reiteró que ni en el ITA, ni en el Informe de Supervisión, ni en el Informe de Supervisión Complementario ni en el Acta de Supervisión el OEFA ha señalado qué medidas de prevención específicas eran las que presuntamente no habría cumplido.
  - n) Sobre el particular, y contrariamente a lo señalado por la DFAI en torno a la inexistencia de medios probatorios que acrediten la adopción de medidas de prevención, TDP señaló que no pudo haber presentado pruebas al respecto, toda vez que la supuesta conducta infractora fue planteada de manera muy genérica sin precisar en concreto que medidas fueron, específicamente, las que no se adoptaron. Por lo que, indicó que, aun cuando las mismas se hubieran indicado en la resolución impugnada, no fue así en la resolución de imputación de cargos.
  - o) En esa misma línea, precisó que el OEFA entra en contradicción con la función que desempeña como organismo de fiscalización al indicar que no

cuenta con el conocimiento ni las atribuciones suficientes para determinar las obligaciones que son de cumplimiento de los administrados; por lo tanto, señaló que no se entiende como el OEFA imputó una supuesta conducta infractora si afirma no tener conocimiento suficiente para determinar cuales fueron las obligaciones incumplidas o el origen específico del daño.

- p) Acciones de la Administración que, por otro lado, indicó se traduce en un actuar arbitrario y plenamente vulneratorio de los derechos de los administrados, más aún si dichas imputaciones quedan firmes determinando la responsabilidad administrativa sin tener sustento alguno; situación que implica el incumplimiento del principio del debido procedimiento, y concretamente de la debida motivación.
- q) De igual manera, respecto a las medidas de prevención indicadas en el Informe Técnico Sustentatorio aprobado en marzo de 2016, señaló que contrariamente a lo señalado por la DFAI, ello fue posible después de haber estado operando por casi un año y medio lo que le permitió detectar las medidas de prevención más importantes y relevantes para el cuidado ambiental dentro de sus operaciones, y no como se le pretende imputar en el presente procedimiento administrativo luego de estar operando – a la realización de la Supervisión Regular 2015– por aproximadamente cinco meses.
- r) En esa medida, alegó que queda claro que las medidas de prevención contenidas en el ITS 2016, no constituían un compromiso ambiental para TDP al momento de la supervisión ambiental 2015. Siendo, en todo caso que, el incluir las mismas en el Informe Final de Instrucción, sin haberse considerado previamente, constituye un nuevo hecho imputado pues no conocían a qué medidas de prevención hacía mención el OEFA, en el presente procedimiento administrativo sancionador.
- s) De otro lado, señaló que aun cuando la DFAI no reconoce los fundamentos del precedente contenido en la Resolución N° 124-2018-OEFA/TFA – emitida por el TFA– aquel contiene un razonamiento muy importante y totalmente válido referido a que, a efectos de un adecuado derecho de defensa, se deben exponer todos los cargos de manera detalla en la imputación; siendo que en el caso discutido en la referida resolución del TFA, es menos cuestionable que el iniciado a TDP pues las referidas medidas recién fueron advertidas en el Informe Final de Instrucción y no por el supervisor. Situación que, en todo caso, vulnera lo establecido en los artículos 252° y 253° del TUO de la LPAG que señalan los caracteres de la imputación de cargos.

#### Respecto a la inversión de la carga de la prueba

- t) Con relación a este punto, TDP arguyó que, de la revisión de la sentencia

del Tribunal Constitucional referida a la carga de la prueba dinámica, se entiende de manera clara que la calidad de probanza se atribuye a la parte con *mayor conocimiento*, siendo que la Administración Pública es la que debe probar los hechos del demandante, que, para el referido caso, se trató de una persona natural.

- u) En esa medida, infirió que en el procedimiento administrativo sancionador, el administrado puede prescindir de toda defensa, sin que ello justifique perjuicio alguno para él; ello, en la medida en la que, la carga de la prueba –en estos casos– recae sobre la Administración quien deberá demostrar que el administrado actuó contra Ley configurándose una infracción a la norma ambiental vigente, en virtud del principio de licitud.
10. El 27 de diciembre de 2018, se llevó a cabo la audiencia de informe oral ante la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA, conforme consta en el acta correspondiente<sup>14</sup>, en la cual TDP reiteró los argumentos señalados en su recurso de apelación.
11. Finalmente, el 20 de diciembre de 2018, a través del escrito con Registro N° 102179<sup>15</sup>, TDP presentó documentación a efectos de acreditar el cumplimiento de la medida correctiva impuesta a través de la resolución venida en grado.

## II. COMPETENCIA

12. 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>16</sup>, se crea el OEFA.
13. 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>17</sup> (en adelante, **Ley del SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico

<sup>14</sup> Folio 94.

<sup>15</sup> Folios 110 al 134.

<sup>16</sup> **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.

<sup>17</sup> **Ley N° 29325**

**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



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.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>18</sup>.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>19</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>20</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>21</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.

---

como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

**Artículo 11°.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

- 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.

<sup>18</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>19</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, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 21 de enero de 2010.

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

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

<sup>20</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>21</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.

16. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>22</sup>, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>23</sup> se 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

17. 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>24</sup>.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**)<sup>25</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos

<sup>22</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>23</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 resolutivo 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**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>24</sup>

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

<sup>25</sup>

**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.

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.

19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. 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 ambiente<sup>26</sup>.
21. 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>27</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>28</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>29</sup>.
22. 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.

<sup>26</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>27</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>28</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>29</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.

23. 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>30</sup>.
24. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS<sup>31</sup> (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

#### V. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2695-2018-OEFA/DFAI

26. Con carácter previo al análisis de los argumentos esgrimidos por TDP en su recurso de apelación, y de conformidad con las prerrogativas conferidas a este colegiado en el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD<sup>32</sup>, resulta necesario verificar si al emitirse la Resolución

<sup>30</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>31</sup> **TUO de la LPAG**  
**Artículo 218. Recursos administrativos**  
218.1 Los recursos administrativos son:  
a) Recurso de reconsideración  
b) Recurso de apelación

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

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

**Artículo 221.- Requisitos del recurso**

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

<sup>32</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, mediante el cual se aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 2 de agosto de 2013.**

**Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)**

Directoral venida en grado, la Autoridad Decisora cumplió con la observancia de los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, entre los que se encuentran el de legalidad y el de debido procedimiento.

27. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en el referido recurso.
28. Sobre el particular, debe mencionarse que en virtud al principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, 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.
29. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente<sup>33</sup>:

Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones —decisorias o consultivas— en la normativa vigente.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivársele como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

30. Asimismo, en el ordenamiento jurídico nacional y específicamente en el ámbito del derecho administrativo, se ha regulado el principio del debido procedimiento<sup>34</sup>, estableciéndose como uno de los elementos esenciales que rigen no solo la actuación de la Administración en el marco de los procedimientos administrativos en general, sino que además supone un límite al ejercicio de la potestad sancionadora administrativa; ello al imponer a la Administración, la obligación de

---

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>33</sup> MORÓN, J. (2018) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Decimotercera edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

<sup>34</sup> TUO de la LPAG  
**Artículo 248.- 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.

sujetarse al procedimiento establecido, y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

31. En función a dicho argumento, y como ha sido motivo de consideración, el principio del debido procedimiento reconoce a los administrados entre otros derechos y garantías la de obtener una debida motivación de las resoluciones.
32. Llegados a este punto, resulta relevante traer a colación el requisito de la motivación de las resoluciones, señalado en el numeral 4 del artículo 3<sup>o</sup><sup>35</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>o</sup><sup>36</sup> del citado instrumento; en virtud del cual, todo acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.
33. Así las cosas, la motivación deberá ser expresa a efectos de que, el acto administrativo que sustenta, sea emitido a partir de una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y donde se expongan las razones jurídicas que justifiquen su adopción; no siendo admisibles como motivación las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
34. Con todo, se entiende que una adecuada motivación requiere que la misma sea precisa, suficiente y congruente<sup>37</sup>, a efectos de que el acto emanado de la

<sup>35</sup>

**TUO de la LPAG**

**Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son 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>36</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.

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto. Los informes, dictámenes o similares que sirvan de fundamento a la decisión, deben ser notificados al administrado conjuntamente con el acto administrativo.

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 resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

No constituye causal de nulidad el hecho de que el superior jerárquico de la autoridad que emitió el acto que se impugna tenga una apreciación distinta respecto de la valoración de los medios probatorios o de la aplicación o interpretación del derecho contenida en dicho acto. Dicha apreciación distinta debe conducir a estimar parcial o totalmente el recurso presentado contra el acto impugnado.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

<sup>37</sup>

Al respecto, se ha de mencionar que en el derecho comparado, ordenamientos jurídicos como el español, reconocen como requisitos de la motivación que la misma sea sucinta, suficiente y congruente; siendo incluso,

Administración revista caracteres de coherencia y eficacia, que permitan – en todo caso– conocer la correcta proyección de las justificaciones que dieron origen a las decisiones administrativas.

35. Partiendo de lo esbozado, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia del principio del debido procedimiento antes descrito, la resolución impugnada materia de análisis se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos, y por ende se ajusta a derecho y a la normativa aplicable.

Del desarrollo del procedimiento administrativo sancionador

36. Llegados a este punto, resulta pertinente traer a colación las directrices fijadas por el legislador en el artículo 255° del TUO de la LPAG<sup>38</sup>, respecto de las fases integrantes del procedimiento administrativo sancionador; las mismas que, en todo caso, deberán ser respetadas por la Administración en el ejercicio de su potestad sancionadora en aras de cumplir con la observancia de las garantías propias del

---

que el primero de ellos, es el único de los componentes de aquella que es contemplado de manera expresa por parte del legislador.

En esa línea, Navarro Gonzáles señala que:

- El término sucinto que acompaña a la motivación debe interpretarse como un “razonamiento parco, en cuanto permita colegir la lógica de la decisión adoptada”, bastando que “expliciten la razón del proceso lógico y jurídico que determinó la decisión administrativa”.
- La motivación ha de ser suficiente y aún en el supuesto de ser sucinta o escuetamente breve, ha de contener en todo caso la razón esencial de decidir lo dispuesto en el acto administrativo, de tal modo que el interesado pueda conocer con exactitud y precisión, el cuándo, cómo y porqué de lo establecido por la Administración, con la amplitud necesaria para su adecuada posible defensa, permitiendo también a su vez a los órganos jurisdiccionales el conocimiento de los datos fácticos y normativos que le permitan resolver la impugnación judicial del acto.
- La exteriorización de la justificación de las decisiones administrativas aparte de ser suficiente, debe ser congruente, debe tener coherencia no solo con la decisión final adoptada sino también con el fundamento de la decisión.

Navarro Gonzáles, Rocío M. (2017). *La motivación de los actos administrativos*. Madrid, Editorial: Aranzadi, 2017, pp. 200, 203 y 211.

38

**TUO de la LPAG**

**Artículo 255.- Procedimiento sancionador**

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

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

debido procedimiento. Lo dicho implica, en consecuencia, que la responsabilidad administrativa o una sanción *per se* no podrá ser determinada ni impuesta al administrado, sin su debida observancia por parte del ente resolutor.

37. En efecto, el referido precepto normativo, señala que el procedimiento administrativo sancionador se inicia con la notificación de la imputación de cargos al administrado por parte de la autoridad instructora y concluye con la emisión de la resolución final; siendo que, con relación a esta última, en el artículo 10° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD (en adelante, **RPAS**), de aplicación al presente procedimiento sancionador, se delimita su contenido conforme al siguiente detalle:

**Artículo 10°.- De la resolución final**

10.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan.

10.2 La resolución final, según corresponda, debe contener:

- (i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la determinación de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada.
- (ii) Graduación de la sanción de cada infracción imputada constitutivo de responsabilidad administrativa.
- (iii) Medidas correctivas, de ser el caso.

(...)

[Subrayado agregado]

38. De la lectura del mencionado precepto se desprende, por tanto, que la DFAI al emitir un pronunciamiento final –esto es a través de una resolución directoral– bien sea determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa por la comisión de una conducta infractora, deberá respetar en la tramitación del procedimiento, las garantías inherentes al mismo; lo cual se pone de manifiesto, a través de la cimentación de sus decisiones en fundamentos de hecho y de derecho que acrediten la existencia de una debida motivación basada en la precisión, suficiencia y congruencia.
39. Lo dicho, supone entonces, que la resolución emitida por dicha autoridad –en el marco de un procedimiento administrativo sancionador–, debe contener la determinación de los hechos detectados, la valoración de los medios probatorios desplegados, el sujeto responsable de los mismos, la fijación de la infracción o infracciones cometidas, la determinación de la responsabilidad administrativa y de la sanción que le corresponde, de ser el caso; en aras de que, el administrado en todo momento pueda ejercer adecuadamente su derecho de defensa.



40. Al respecto, y en el caso concreto, resulta importante traer a colación lo señalado por Navarro González<sup>39</sup> respecto de la determinación de la infracción como contenido necesario de una resolución que resuelve el procedimiento administrativo sancionador, cuando precisa que:

La fijación de la infracción cometida es contemplada como otro de los aspectos del contenido de la resolución sancionadora, que deviene del principio de tipicidad (...) Por ello, se estaría ante una ausencia de motivación en aquellos supuestos en que no se determine en la resolución sancionadora la norma que se encuadra la conducta descrita (...)

41. En este sentido, este tribunal estima conveniente constatar si la resolución apelada cumple con los presupuestos establecidos en el RPAS, en particular con el referido a la debida motivación; para ello resulta necesario hacer un recuento de los actuados del procedimiento tramitado bajo el marco del Expediente N° 2643-2018-OEFA/DFAI/PAS.

Sobre el caso concreto

42. Al respecto, en el caso materia de análisis, se tiene que mediante la Resolución Subdirectorial N° 2378-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 13 de agosto de 2018, la SFEM decidió iniciar un procedimiento administrativo sancionador contra TDP, por la presunta comisión de la conducta infractora señalada en el cuadro N° 1 de la presente resolución, conforme el siguiente detalle:

---

<sup>39</sup> Navarro González, Rocio M. (2017). *La motivación de los actos administrativos*. Madrid, Editorial: Aranzadi, 2017, pp. 255 y 256.

**Tabla N° 1: Presunta infracción administrativa imputada a Terminales del Perú**

Actos u omisiones que constituirían infracción administrativa	Calificación de la infracción imputada, norma tipificadora y sanciones que podrían corresponder												
<p>Terminales del Perú no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados por sus actividades al detectarse dos (2) áreas de suelo impactado con hidrocarburos en el Terminal Salaverry, las cuales se detallan a continuación<sup>6</sup>.</p>	<p align="center"><b>Norma sustantiva supuestamente incumplida</b></p> <p><b>Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM.</b>  <b>"Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares</b>  <i>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".</i></p> <p><b>En concordancia con:</b>  <b>Ley N° 27314, Ley General del Ambiente</b>  <b>"Artículo 74°.- De la responsabilidad general</b>  <i>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".</i></p> <p><b>"Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente</b>  <b>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.</b>  <i>(...)"</i></p>												
<p>a) En un área frente a la caseta rectificadora y al área de maestranza (empleada por contratistas), externas a las áreas estancas, en la cual se observó una mancha de aproximadamente 7x4 m2.</p> <p>b) En el área localizada entre el área estanca N° 2 y el buzón colector B1, en la cual se observó suelo impregnado con hidrocarburos.</p>	<p align="center"><b>Norma tipificadora y sanciones aplicables</b></p> <p><b>Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias</b></p> <table border="1" data-bbox="600 1355 1353 1767"> <thead> <tr> <th>Tipificación de Infracción</th> <th>Base Legal</th> <th>Sanción</th> <th>Otras sanciones</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td colspan="4"><b>3. Accidentes y/o protección del medio ambiente</b></td> </tr> <tr> <td>3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente</td> <td>Art. 3° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM</td> <td>Hasta 10,000 UIT</td> <td>Cierre de establecimiento, cierre de instalaciones, internamiento temporal de vehículos, retiro de instalaciones y/o equipos, suspensión temporal de actividades, suspensión definitiva de actividades y comiso de bienes.</td> </tr> </tbody> </table>	Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones	<b>3. Accidentes y/o protección del medio ambiente</b>				3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente	Art. 3° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	Cierre de establecimiento, cierre de instalaciones, internamiento temporal de vehículos, retiro de instalaciones y/o equipos, suspensión temporal de actividades, suspensión definitiva de actividades y comiso de bienes.
Tipificación de Infracción	Base Legal	Sanción	Otras sanciones										
<b>3. Accidentes y/o protección del medio ambiente</b>													
3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente	Art. 3° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	Cierre de establecimiento, cierre de instalaciones, internamiento temporal de vehículos, retiro de instalaciones y/o equipos, suspensión temporal de actividades, suspensión definitiva de actividades y comiso de bienes.										

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 2378-2018-OEFA-DFAI/SFEM

43. Por su parte, la DFAI en el análisis del procedimiento sancionador realizado a través de la Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI, precisó lo siguiente:

### III. ANÁLISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (...)

78. Cabe precisar que la conducta del administrado implicó la generación de un daño potencial a la flora o fauna. Ello en la medida que, ante un incidente de fugas y/o derrames de hidrocarburos, estos se filtran por el piso dañado y entran en contacto con el suelo alterando sus características físicas y químicas; toda vez que el suelo afectado incide en el normal desarrollo en el área foliar, presentándose inconvenientes en los procesos vitales de su fisiología, tales como el intercambio gaseoso, proceso de fotosíntesis y transpiración, y en algunos casos ocasionando la muerte del individuo de flora. Respecto de la fauna, las especies que habitan en la superficie del suelo (vertebrados), pueden huir más fácilmente. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados que participan en el proceso de formación del suelo), mueren irremediablemente.
79. Por ende, el hecho imputado corresponde al subtipo infractor referido a la generación de daño potencial a la flora o fauna y configura la conducta tipificada en el numeral 2.3 de la Resolución de Consejo directivo N° 035-2015-OEFA/CD, a través de la cual se establece la Tipificación de las infracciones administrativas y Escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA.
80. En atención a lo expuesto, ha quedado acreditado que el administro no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos ambientales negativos generados por sus actividades, al detectarse dos (2) áreas de suelo impactado con hidrocarburos en el Terminal Salaverry.
81. Dicha conducta configura la infracción imputada en la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral; **por lo que corresponde declarar la responsabilidad de Terminales del Perú en el presente PAS.**

[Énfasis original y subrayado agregado]

44. De acuerdo con el detalle realizado en los considerandos previos, se advierte que si bien a través de la Resolución Subdirectoral N° 2378-2018-OEFA-DFAI/SFEM se precisa como norma tipificadora la recogida el numeral 3.3 del cuadro anexo a la RCD N° 028-2003-OS/CD; no obstante, la DFAI en la fijación de los fundamentos de derecho que sustentan su pronunciamiento, señaló que el hecho detectado se subsume en el tipo infractor recogido en el numeral 2.3 del cuadro anexo a la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que establece la Tipificación de las Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA (en adelante, **RCD N° 035-2015-OEFA/CD**).

45. Llegados a este punto, a juicio de este tribunal, resulta claro que la resolución venida en grado presenta una incoherencia en su narración, en tanto si bien el procedimiento administrativo sancionador se inició por la presunta comisión por parte de TDP de la infracción prevista en el numeral 3.3 del cuadro anexo a la RCD N° 028-2003-OS/CD –vale decir, por la infracción referida a los *derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al ambiente*– lo cierto es que el ente resolutor, al determinar la responsabilidad administrativa del apelante, señaló que el hecho imputado al administrado se subsume en un tipo infractor distinto al cual que inició el presente procesamiento sancionador, es decir *no adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genera daño potencial a la flora o fauna*<sup>40</sup>.
46. Incoherencia en el pronunciamiento que, por otro lado, se hace más evidente cuando, en la fundamentación empleada por la DFAI para determinar el dictado de la medida correctiva, dicha autoridad consigna que la conducta del administrado es susceptible de generar daño potencial a la flora o fauna basándose en el argumento señalado en el considerando previo, conforme el siguiente detalle:

**IV. CORRECCIÓN DE LA CONDUCTA INFRACTORA Y/O DICTADO DE MEDIDA**

(...)

91. De conformidad con el numeral III de la presente Resolución ha quedado acreditada la responsabilidad del administrado por el incumplimiento imputado. Asimismo, el administrado no corrigió los efectos de su conducta.
92. Al respecto, la inobservancia en la adopción de medidas de prevención genera daño potencial a la flora y fauna, toda vez que los hidrocarburos que entran en contacto con el suelo debido a la ocurrencia de fugas o escapes de fluidos, así como el vertido accidental o inadecuado manipuleo en la recepción y transporte de hidrocarburos; alteran sus características físicas y químicas, afectando su calidad. Esto implica un cambio de su textura, materia orgánica, densidad, porosidad en función del tipo y concentración del contaminante. Así también, afecta significativamente el pH, la conductividad eléctrica y limita la impermeabilidad del suelo, volviéndolo infértil.
93. A consecuencia de ello, se produce un daño potencial a la fauna. Al entrar los hidrocarburos en contacto con el suelo, se afecta los organismos que viven en este componente ambiental; toda vez que, su desplazamiento es

40

**Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD**, que aprueba la Tipificación de las Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA

SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACION DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCION	SANCION NO MONETARIA	SANCION MONETARIA
INFRACCION	SUBTIPO INFRACTOR				
<b>2</b>	<b>OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES</b>				
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 2,000 U.T

muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas pueden huir más fácilmente; en cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la microbiota y mesobiota, los cuales participan en el proceso de formación del suelo) mueren irremediablemente, ocasionando una alteración en su proceso natural. [Subrayado agregado]

47. Al respecto, en el presente caso, existe una motivación ilógica manifestada en una decisión que no resulta coherente, configurándose lo que el Tribunal Constitucional ha denominado una *falta de motivación interna del razonamiento*<sup>41</sup>; conforme el siguiente detalle:

La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, **cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión**. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa. [Énfasis agregado]

48. En efecto, y en base a lo desarrollado líneas arriba, este colegiado advierte la existencia de incongruencias sustanciales en la emisión de la resolución venida en grado, al comprobarse que la Autoridad Decisoria basó su decisión en fundamentos que no pueden ser inferidos de una deducción lógicamente válida<sup>42</sup>, al señalar que el hecho detectado que originó el presente procedimiento sancionador se subsume en el tipo infractor descrito en numeral 2.3 del cuadro anexo a la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, cuando al iniciar el mismo, en la imputación de cargos, la presunta infracción imputada a TDP se subsumía en el numeral 3.3 del cuadro anexo a la RCD N° 028-2003-OS/CD, lo cual se corrobora con la parte resolutive de la resolución impugnada donde remiten a la Resolución Subdirectoral que dio inicio al presente procedimiento.

<sup>41</sup> Sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7).

<sup>42</sup> Al respecto, Zavaleta Rodríguez, señala lo siguiente:

Se producen cuando la decisión no se sigue, infiere o deriva de las premisas o razones que el juez esgrime como fundamentos de ella; de manera que el razonamiento no presenta una deducción lógicamente válida. Este vicio infringe la *justificación interna*; pues, esta implica, necesariamente, la consistencia (ausencia de contradicción) entre la decisión final y las premisas de la resolución. (...)

Nuestro Tribunal Constitucional sobre el particular señala: "La coherencia interna o justificación lógico-racional constituye un test mínimo en el control de la validez del razonamiento de los jueces y está en directa relación con la debida motivación de las resoluciones judiciales. Mediante el análisis de la justificación interna en el razonamiento, el juez constitucional determina si el resultado del razonamiento utilizado por el juez ordinario se desprende efectivamente de las propias premisas establecidas en la resolución".

Zavaleta Rodríguez, Roger E. (2014). *La motivación de las resoluciones judiciales: como argumentación jurídica*. Lima: Grijley, p. 416

49. Con todo lo anterior, esta sala especializada considera que las incoherencias presentadas en la motivación del acto administrativo emitido por el órgano resolutor, adquieren una connotación sustancial que no permiten su conservación; ello, en la medida en la que afectan a su propio contenido conforme se desarrolló en los considerandos 39 al 41 de la presente resolución.
50. En efecto, que el pronunciamiento de la DFAI aborde una norma tipificadora distinta a la empleada de manera primigenia por la Autoridad Instructora –y por ende implique la inexistencia de coherencia en su razonamiento interno–, no solo supone una afectación al derecho de defensa del administrado (en la medida en la que no tiene conocimiento exacto de la infracción que se le imputa), sino que además genera la inobservancia del principio de legalidad, concretamente, en su vertiente material<sup>43</sup> (principio de tipicidad), toda vez que no existe una tipificación clara y precisa al momento de determinar la responsabilidad administrativa de TDP; que es propiamente una exigencia del contenido de la resolución sancionadora según el RPAS.
51. Así las cosas, resulta importante reiterar, como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, que el ordenamiento jurídico nacional establece como garantías inherentes de todo procedimiento, la debida motivación<sup>44</sup> a fin de que se

<sup>43</sup> Conforme señala Baca Oneto, del principio de legalidad es posible constatar la existencia de cuatro consecuencias:

- La legalidad formal o reserva de ley, en virtud de la cual sólo por normas con rango de ley pueden establecerse una conducta como infractora;
- **La legalidad material o tipicidad, que exige una tipificación clara y precisa para imponer un castigo;**
- La irretroactividad, según la cual solo pueden castigarse como conductas infractoras aquellas que al momento de realizarse ya estuvieran previstas como tal; y,
- *Non bis in ídem*, a partir del cual solo cabe sancionar una vez la conducta infractora.

BACA ONETO, Víctor. 2016. *La retroactividad favorable en Derecho Administrativo Sancionador*. Themis 69. Revista de Derecho

Recuperado de: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/viewFile/16709/17040>

Consulta: 12 de febrero de 2019

<sup>44</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso.

Asimismo, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

respete el derecho de defensa de los administrados<sup>45</sup>.

52. Por lo que, en definitiva, se entiende que la motivación exige que la autoridad administrativa ha de justificar toda decisión que adopte, a través de la exposición de los hechos debidamente probados y las razones jurídicas y normativas correspondientes, dotando su pronunciamiento de precisión, suficiencia y congruencia; no siendo acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.
53. En vista de lo anteriormente expuesto, esta sala concluye que la resolución venida en grado no se encuentra debidamente motivada, toda vez que los fundamentos sobre los cuales determinó la responsabilidad administrativa de TDP no guardan una coherencia lógica que permita generar la suficiente convicción de la decisión adoptada por la DFAI; circunstancia que, en el presente caso, acarrea la transgresión del principio de tipicidad, de conformidad con los argumentos descritos *supra*.
54. Por consiguiente, este colegiado es de la opinión que la Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI fue emitida vulnerando el principio de legalidad, recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar y los principios del debido procedimiento y tipicidad en los numerales 2 y 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, respectivamente, así como el requisito de la validez del acto administrativo, referido a la debida motivación; advirtiéndose que la resolución impugnada está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma legal<sup>46</sup>.

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

<sup>45</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.

<sup>46</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. (...)

55. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, con la respectiva devolución de los actuados a la DFAI para que proceda a emitir un nuevo pronunciamiento, de acuerdo a sus atribuciones.
56. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por TDP en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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 Directoral N° 2695-2018-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2018, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Terminales del Perú por la comisión de la conducta infractora descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución, al haberse vulnerado los principios de legalidad, debido procedimiento, tipicidad y el requisito de validez del acto administrativo relativo a la debida motivación; debiéndose **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma.

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

Regístrese y comuníquese.

.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ**  
Presidenta

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



.....  
**MARCOS MARTÍN YUI PUNIN**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería  
e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELA OCHAGA**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería  
e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental