



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

**RESOLUCIÓN N° 139-2019-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 776-2018-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 3279-2018-OEFA/DFAI

*SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 18 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 3279-2018-OEFA/DFAI/PAS del 31 de diciembre de 2018; en el extremo que se imputó y declaró responsabilidad administrativa de PETRÓLEOS DEL PERÚ - PETROPERÚ S.A. por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por haberse emitido en vulneración a los principios de tipicidad y debido procedimiento administrativo. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.*

Lima, 13 de marzo de 2019

**I. ANTECEDENTES**

1. Petróleos del Perú - Petroperú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que desarrolla actividades de exploración de hidrocarburos, siendo titular de LA Planta de Abastecimiento del Aeropuerto de Tacna, ubicado en el Km. 5 de la Av. Panamericana Sur, Aeropuerto Coronel FAP Carlos Cipriani Santa Rosa, en el distrito de Tacna, provincia de Tacna y departamento de Tacna (en adelante, el **Aeropuerto de Tacna**).
2. El 23 de enero de 2014, mediante la Resolución de Gerencia de Fiscalización de Hidrocarburos Líquidos N° 735-2014-OS-GFHL/UPPD, el Osinergmin aprobó el Plan de Contingencias para las actividades de almacenamiento de la Planta de Abastecimiento del Aeropuerto de Tacna.
3. El 27 de agosto de 2017, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA (en lo sucesivo, la **DS**) realizó una supervisión

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20100128218.

regular (en adelante, **Supervisión Especial**) a la Planta de Abastecimiento del Aeropuerto de Tacna, en atención a la Emergencia Ambiental ocasionada por el derrame de turbo A-1 ocurrido en la tubería de despacho de 6" en la Planta de Abastecimiento de Turbo A-1 del Aeropuerto de Tacna.

4. Los hechos que fueron verificados se encuentran detallados en el Acta de Supervisión S/N del 27 de agosto de 2017 (en adelante, el Acta de Supervisión)<sup>2</sup> y analizados en el Informe de Supervisión N° 608-2017-OEFA/DS-HID<sup>3</sup> del 07 de noviembre de 2017.
5. En atención a los informes mencionados, el 18 de abril de 2018, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM<sup>4</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú<sup>5</sup>.
6. El 21 de junio de 2018, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 996-2018-OEFA/DFAI/SFEM (en adelante, el **Informe Final de Instrucción**)<sup>6</sup>, respecto al cual el administrado presentó sus descargos<sup>7</sup> el 19 de julio de 2018.
7. El 8 de noviembre de 2018, en las instalaciones del OEFA se llevó a cabo una Audiencia de Informe Oral, con la participación, por parte de Petroperú, de Sonia Mercedes Sandoval Peralta (DNI N° 41652910 y Carlos Alberto Marquez Farfan (DNI N° 02845985).
8. El 31 de diciembre de 2018, la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió la Resolución Directoral N° 3279-2018-OEFA/DFAI<sup>8</sup>, mediante la cual resolvió declarar la responsabilidad administrativa de Petroperú por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación:

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

N°	Presunta conducta infractora	Norma sustantiva incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
1	Petróleos del Perú – Petroperú S.A. no adoptó las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el ambiente ocasionados por el	Artículo 3° del Reglamento de Protección para la Protección Ambiental de las Actividades de Hidrocarburos aprobado por Decreto	Numerales (i) y (ii) de inciso c) del Artículo 4° de la Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas

<sup>2</sup> Contendida en el CD en el folio 16.

<sup>3</sup> Idem.

<sup>4</sup> Acto debidamente notificado al administrado el 24 de abril de 2018 (folio 10).

<sup>5</sup> El 23 de mayo de 2018, mediante escrito con Registro N° 46257, Petroperú presentó descargos ante las imputaciones formuladas en el referido acto administrativo (folios 20 al 43).

<sup>6</sup> Folios 44 al 51. Este acto fue notificado al administrado el 27 de junio de 2018 mediante la Carta 1965-2018-OEFA/DFAI (Folio 52).

<sup>7</sup> Mediante escrito con Código de Registro N° 61039, presentado el 19 de julio de 2018 (folios 53 al 121).

<sup>8</sup> Folios 70 al 77. Este acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de octubre de 2018 (folio 79).

N°	Presunta conducta infractora	Norma sustantiva incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
	derrame de combustibles líquidos (Turbo A1) ocurrido el 12 de mayo de 2017 en la Planta de Abastecimiento de Turbo A-1 - Aeropuerto de Tacna.	Supremo N° 039-2014-EM <sup>9</sup> (en adelante, RPAAH), artículos 74° y 75° de la Ley N° 28611 <sup>10</sup> , Ley General del Ambiente (en adelante, LGA).	por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentren bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD <sup>11</sup> y numeral 2.3 del rubro 2 del Cuadro de Tipificación de Infracciones y la Escala de Sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentren bajo el ámbito

<sup>9</sup> **DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.** Publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares**

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

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

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

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

**Artículo 74.- De la responsabilidad general**

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

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

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

75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

<sup>11</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2015. (...)

**Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales**

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

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

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

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

N°	Presunta conducta infractora	Norma sustantiva incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción
			de competencia del OEFA de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD) <sup>12</sup> .

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM.  
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).

9. El 23 de enero de 2019, mediante escrito con Registro N° 008139, Petroperú interpuso un recurso de apelación en contra de la Resolución Directoral N° 3279-2018-OEFA/DFAI<sup>13</sup>, bajo los siguientes argumentos:

- a) De acuerdo al informe de falla remitido mediante la Carta N° ATC-064-2017 del 11 de septiembre de 2017, Petroperú señaló que la causa de la falla de la tubería es corrosión externa localizada, debido al deterioro prematuro del revestimiento de dicha zona, posiblemente por deficiencias en la aplicación de las capas de pintura, no por falta de mantenimiento.
- b) No obstante, el OEFA afirma que Petroperú no cumplió con adoptar las medidas de prevención para evitar la corrosión externa localizada en la tubería, afirmando sin sustento técnico alguno que ello sucedió por falta de mantenimiento preventivo respecto a acciones de verificación del revestimiento del área e identificación de deficiencias en la aplicación de capas de pintura.
- c) El OEFA, al exigirle al administrado que aporte pruebas que permitan desvirtuar la infracción imputada y solo contar como medio de prueba con el Acta de Supervisión, en la cual se menciona que se encontraron signos de presunta corrosión en el punto de la falla, ha vulnerado los principios de verdad material, licitud y legalidad, así como el impulso de oficio, por lo que se debe declarar la nulidad de la resolución materia de impugnación.
- d) En el numeral 6 de la resolución apelada la DFAI señala que no se aprecia que la supuesta infracción genere daño real a la salud, a la vida de las personas, se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas o que configuren el supuesto de reincidencia; sin embargo, en los numerales 10, 41, 42, 43 y 45 se alega todo lo contrario.

<sup>12</sup> Cuadro de tipificación de infracciones administrativas y 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

Rubro	Tipificación de la Infracción	Subtipo Infractor	Base Legal	Sanción
2	<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 negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.	De 20 a 2000 UIT.
		Genera daño potencial a la salud o vida humana		De 30 a 3000 UIT.

<sup>13</sup> Folios 154 al 160 del Expediente.

- e) En los fundamentos 40 al 45 se refiere que ante un derrame de hidrocarburos se afectaría el normal desarrollo de la fauna como consecuencia de la afectación al componente suelo; no obstante, no se ha comprobado de manera fehaciente la afectación al suelo.
10. El 1 de marzo de 2018, en las instalaciones del OEFA se llevó a cabo una Audiencia de Informe Oral, con la participación, por parte de Petroperú, de Sonia Mercedes Sandoval Peralta (DNI N° 41652910 y Elizabeth Victoria Ojeda Muñoz (DNI N° 72078305), donde el administrado reiteró sus argumentos expuestos en su apelación.

## II. COMPETENCIA

11. 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>14</sup>, se crea el OEFA.
12. 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>15</sup> (en adelante, **Ley de SINEFA**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
13. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación,

<sup>14</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>15</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 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.

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>16</sup>.

14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>17</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>18</sup> al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>19</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.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>20</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>21</sup> disponen que el Tribunal de Fiscalización

<sup>16</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>17</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>18</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>19</sup> RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

<sup>20</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>21</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 pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

**Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Ambiental (en adelante, **TFA**) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

### III. ADMISIBILIDAD

16. 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 TEO de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

### IV. 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>22</sup>.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>23</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
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 cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
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

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>22</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>23</sup> LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

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>24</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>25</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 que dicho ambiente se preserve<sup>26</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>27</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.
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>28</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.

## V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

### <sup>25</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>26</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>27</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

25. La cuestión controvertida a resolver en el presente caso consiste en determinar si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Petroperú, por no adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el ambiente ocasionados por el derrame de combustibles líquidos (Turbo A-1) ocurrido el 12 de mayo de 2017 en la Planta de Abastecimiento de Turbo A-1 – Aeropuerto Tacna.

## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

### VI.1 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Savia, por no adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el ambiente ocasionados por el derrame de combustibles líquidos (Turbo A-1) ocurrido el 12 de mayo de 2017 en la Planta de Abastecimiento de Turbo A-1 – Aeropuerto Tacna

26. Con carácter previo al análisis de los argumentos esgrimidos por Petroperú al respecto, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa.
27. Lo anterior se analizará de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD<sup>29</sup>.
28. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
29. De conformidad con lo señalado anteriormente, el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1<sup>30</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que

<sup>29</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

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

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

<sup>30</sup> TUO de la LPAG

#### Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:

- 1.1. **Principio de legalidad.**- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas.<sup>31</sup>

30. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.

31. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo citado<sup>32</sup>, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.<sup>33</sup>

32. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles:

- (i) Exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y
- (ii) En un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento

<sup>31</sup> En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

<sup>32</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: (...)

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

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

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

<sup>33</sup> De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>34</sup>.

33. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>35</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>36</sup>.
34. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.
35. Lo anterior evidencia la función garantista que circunscribe el principio de tipicidad dentro de los procedimientos administrativos sancionadores.

<sup>34</sup> “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

<sup>35</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas;** iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>36</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

36. En efecto, conforme señala Meseguer Yebra<sup>37</sup>, para que la función que debe desempeñar el “tipo” de la infracción se cumpla, debe existir una predicción razonable del ilícito y de las consecuencias jurídicas que lleva aparejada la conducta que la norma considera como ilícita.
37. En ese sentido, puede considerarse suficiente la tipificación cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción, de la sanción y de la correlación entre una y otra.
38. En esa medida, la observancia del principio de tipicidad, constriñe a la Administración Pública a que, en la construcción de la imputación<sup>38</sup> sea posible denotar la correcta subsunción entre el hecho detectado como consecuencia del ejercicio de sus funciones (para el caso concreto, la Supervisión Regular) y el tipo infractor que el legislador consideró como sancionable debido al incumplimiento de la normativa ambiental.
39. La premisa anterior se ve reflejada en el artículo 254° del TUO de la LPAG, al señalar que el procedimiento sancionador está caracterizado, entre otros por:

Artículo 254.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

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

40. Tales características, según lo dispuesto en el numeral 3) artículo 253° del mismo cuerpo normativo, deberán ser tomadas en cuenta por el instructor al notificar la imputación de cargos, conforme se precisa a continuación:

Artículo 255.- Procedimiento sancionador

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

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

41. Sobre la necesidad de una adecuada notificación de la imputación de cargos, Morón Urbina<sup>39</sup> precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa

<sup>37</sup> MESEGUER YEBRA, JOAQUÍN (2001). *La tipicidad de las infracciones en el procedimiento administrativo sancionador*, p. 13, Editorial: Bosch – Barcelona.

<sup>38</sup> Desde el inicio del procedimiento sancionador.

<sup>39</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

en la confianza en la notificación preventiva de los cargos que, a tales efectos, deben reunir los requisitos de:

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

42. En definitiva, la correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional<sup>40</sup> en diversas sentencias ha precisado que la imputación debe contener información de forma clara y precisa al administrado.

43. Por citar una de ellas, en el fundamento 14 del Exp. 02098-2010-PA/TC (Caso Eladio Oscar Iván Guzmán Hurtado), el Tribunal Constitucional precisó lo siguiente:

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

44. De lo expuesto, se determina que la observancia del principio de tipicidad implica una correcta imputación de cargo (comunicación del inicio del procedimiento sancionador), a efectos de que tanto el administrado como la Autoridad Decisora pueda conocer de forma clara, precisa y suficiente, los siguientes supuestos:

- a) El hecho por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
- b) La infracción legal que podría haberse generado.
- c) La sanción que se le puede imponer.
- d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

<sup>40</sup> Numeral 14 de la sentencia que recae en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

45. En atención al marco normativo señalado, corresponde a este órgano colegiado verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM, y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa del apelante por la comisión de la conducta infractora N° 1.

Respecto al caso en particular

46. En el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú fue iniciado el 24 de abril de 2018 mediante notificación de la Resolución Subdirectorial N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM, a través de la cual la Autoridad Instructora informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Especial habrían generado, el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, en concordancia con los artículos 74° y 75° de la LGA.
47. A su vez, dicho incumplimiento habría configurado la infracción prevista en el siguiente detalle:

**Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que tipifica las infracciones administrativas y establece la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA,** publicada en el diario oficial *El Peruano* el 18 de agosto de 2015. (...)

**Artículo 4.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales**

Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales: (...)

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

- (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- (ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

**Cuadro de tipificación de infracciones administrativas y 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**

Rubro	Tipificación de la Infracción	Subtipo Infractor	Base Legal	Sanción
2	<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 negativo.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM.	De 20 a 2000 UIT.
		Genera daño potencial a la salud o vida humana		De 30 a 3000 UIT.

Fuente: Resolución Subdirectorial N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM

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

(i) La tipificación de la infracción no se realizó de forma concreta, debido a que, como se observa en el considerando precedente, el literal c) del artículo 4° de la resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD contiene supuestos por los cuales se puede infringir dicho dispositivo legal, los cuales, para efectos del presente análisis, se clasifican en dos subtipos infractores:

- No adoptar las medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto negativo, **generando un daño potencial a la flora o fauna**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.

- No adoptar las medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto negativo, **generando un daño potencial a la salud o la vida humana**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.

(ii) En efecto, en el presente caso, es posible advertir que, si bien la Autoridad Instructora señaló el supuesto en el cual se pudo haber configurado el hecho que dio origen al procedimiento administrativo sancionador materia de análisis (vale decir, el no adoptar las medidas de prevención para evitar los impactos negativos en el ambiente ocasionados por el derrame de combustibles líquidos (Turbo A-1) ocurrido el 12 de mayo de 2017 en la Planta de Abastecimiento de Turbo A-1 -Aeropuerto Tacna; cierto es que, la mencionada autoridad no consideró que dicha infracción establece además dos subtipos infractores, los mismos que al ser independientes, ameritan ser analizados de manera individual, a efectos de que se realice una correcta aplicación del principio de tipicidad.

(iii) Ello, en tanto que, al ser supuestos distintos los previstos en el literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico para cada uno de ellos, en función a la generación de daño potencial que originen.

(iv) Tales deficiencias en la imputación, por otro lado, no fueron advertidas en la Resolución Directoral N° 3279-2018-OEFA/DFAI —donde se declaró la responsabilidad administrativa de Petroperú—, debido a que en su parte resolutive se hace remisión al numeral 1 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM—, la cual, en función a lo señalado en los fundamentos *supra*, contiene un vicio en la tipificación.

- (v) Sobre el particular, debe señalarse que, en función a sus prerrogativas, le corresponde a la Autoridad Decisora verificar que en la imputación de cargos se realice una distinción clara de cada uno de los tipos infractores que se le imputa a los administrados, a fin de que, la posterior determinación de responsabilidad sea acorde con el principio de tipicidad.
- (vi) Lo anterior tiene por finalidad que, la determinación de la responsabilidad por la comisión de una infracción, se haga en función i) a una imputación de forma diferenciada, verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, y ii) al cumplimiento, para cada supuesto, de los requisitos concernientes a la debida motivación.
- (vii) En línea con lo anterior, la actividad probatoria y la fundamentación puede alcanzar distintos niveles de exigencia y detalle dependiendo de cada subtipo infractor que se analice, en función a la existencia de daño potencial la fauna, la flora, la salud o la vida humana.
- (viii) Por ello, en aplicación del principio de tipicidad, es necesario que la imputación de cargos identifique diferenciadamente como conductas infractoras autónomas a cada uno de los subtipos infractores respecto de los cuales cuente con evidencia suficiente para iniciar el procedimiento administrativo sancionador, más aún cuando las sanciones establecidas para cada subtipo infractor son distintas, sin perjuicio de la posibilidad de que se aplique, de corresponder, la figura del concurso de infracciones<sup>41</sup>, de acuerdo al TUO de la LPAG.
- (ix) Asimismo, la posibilidad del dictado de medidas correctivas distintas por la Autoridad Decisora respecto de cada subtipo infractor se ve restringida ante dicha falta de diferenciación en la imputación.
- (x) Con ello en cuenta, en el caso de atribuir la infracción establecida en el literal c) del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD al administrado, la Autoridad Instructora debe precisar, en la imputación de cargos, el subtipo infractor correspondiente del mencionado numeral antes señalado.

49. Teniendo en cuenta el referido análisis, se determina que el presente procedimiento se tramitó vulnerando el principio de tipicidad lo cual acarrea la subsecuente vulneración del debido procedimiento, debido a que las deficiencias que contiene la imputación de cargos no permiten conocer a exactitud la infracción normativa que pudo haber generado el hecho que se le imputa al administrado, y por el cual puede ser sancionado.

<sup>41</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: (...)

**6. Concurso de Infracciones.-** Cuando una misma conducta califique como más de una infracción se aplicará la sanción prevista para la infracción de mayor gravedad, sin perjuicio que puedan exigirse las demás responsabilidades que establezcan las leyes.

50. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectorial N° 1014-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 18 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 3279-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 248° del TUO de la LPAG, con lo cual se incurrió en las causales de nulidad del numeral 1 del artículo 10° de la referida norma<sup>42</sup>.
51. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG<sup>43</sup>, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la SFEM iniciar nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el presunto infractor por la comisión de la conducta infractora N° 1, debiendo considerar, en el momento de la imputación de cargos, lo prescrito en los artículos 254° y 255° del TUO de la LPAG.
52. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación formulado con relación a los argumentos del administrado orientados a desvirtuar su responsabilidad respecto a la comisión de la conducta infractora, al haberse declarado la nulidad de los actos administrativos señalados en el considerando 49 de la presente resolución, los cuales son materia de cuestionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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 Subdirectorial N° 1014-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 18 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 3279-2018-OEFA/DFAI/PAS del 31 de diciembre de 2018; en el extremo que se imputó y declaró responsabilidad administrativa de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. por la conducta infractora detallada en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

<sup>42</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 (...)

<sup>43</sup> TUO de la LPAG.  
Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad  
12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.  
12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.  
12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.

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

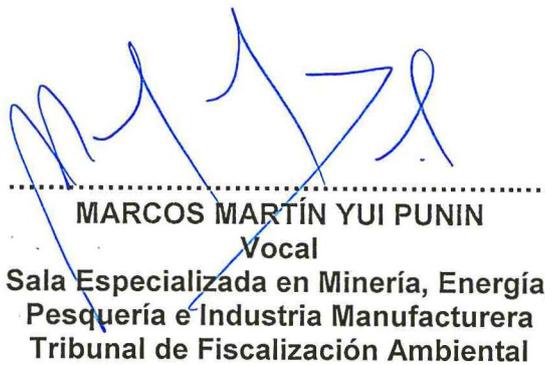
Regístrese y comuníquese.



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

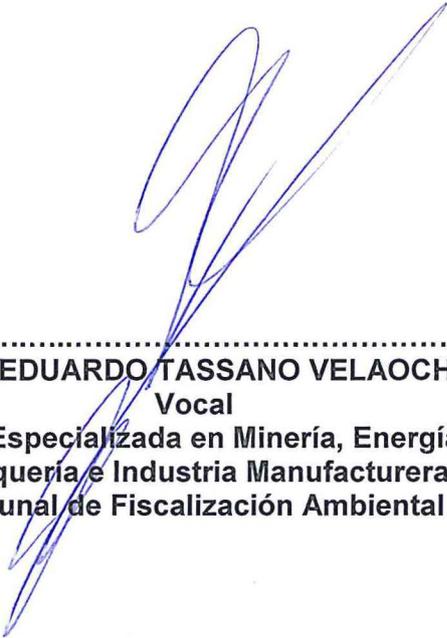


.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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





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

Cabe señalar que la presente página forma parte integrante de la Resolución N° 139-2019-OEFA/TFA-SMEPIN, la cual tiene 19 páginas

