



**Tribunal de Fiscalización Ambiental  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

**RESOLUCIÓN N° 059-2020-OEFA/TFA-SE**

EXPEDIENTE N° : 1436-2019-OEFA/DFAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : PETRÓLEOS DEL PERÚ – PETROPERÚ S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 02089-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** Se declara la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 02089-2019-OEFA/DFAI del 20 diciembre de 2019; al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento al no permitir que el administrado presente sus descargos. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 20 de febrero de 2020

**I. ANTECEDENTES**

1. Petróleos del Perú – Petroperú S.A.<sup>1</sup> (en adelante, **Petroperú**) es una empresa que realiza la actividad de transporte de hidrocarburos (petróleo crudo) a través del Oleoducto Norperuano<sup>2</sup> (en adelante, **ONP**), el cual tiene una longitud de 1106 km y se extiende a lo largo de los departamentos de Loreto, Amazonas, Cajamarca, Lambayeque y Piura<sup>3</sup> (Ver Anexo 1).

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

<sup>2</sup> Debe especificarse que el objetivo de la construcción del Oleoducto Norperuano fue el transporte —de manera económica, eficaz y oportuna— del petróleo crudo extraído de los yacimientos de la selva norte hasta el terminal Bayóvar en la costa, para su embarque a las refinerías de la Pampilla, Talara y Conchán, y al mercado externo (página 46 del PAMA del ONP).

<sup>3</sup> Este, a su vez, se divide en dos ramales:

i) **Oleoducto Principal:** Este ramal se inicia en la Estación N.° 1 (ubicada en el caserío San José de Saramuro, distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto) y se extiende hasta el Terminal Bayóvar (ubicado en el distrito y provincia de Sechura, departamento de Piura). El oleoducto principal se divide, a su vez, en el Tramo I (longitud: 306 km y diámetro: 24") de Tramo II (longitud: 548 km y diámetro: 36"):

- Tramo I: Inicia en la Estación N.° 1 y termina en la Estación N.° 5 (caserío Félix Flores, distrito de Manseriche, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto).

- 
2. El 16 y 17 de octubre de 2015, la Dirección de Supervisión (**DS**) del OEFA, realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2015**) al Terminal Bayovar del ONP, en atención al derrame de petróleo de crudo ocurrido en la línea de 8" de diámetro en el área estanca del Tanque 11-D-13<sup>4</sup>, ubicada en la referida unidad fiscalizable.
  3. Cabe indicar que, los hechos detectados en la Supervisión Especial 2015, se registraron en el Acta de Supervisión s/n del 17 de octubre de 2015 (en adelante, **Acta de Supervisión**), en el Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 0095-2016-OEFA/DS-HID del 19 de enero de 2016 (en adelante, **Informe Preliminar de Supervisión**) y en el Informe de Supervisión Directa N° 2683-2016-OEFA/DS-HID del 1 de junio de 2016<sup>5</sup> (en adelante, **Informe de Supervisión Directa**).
  4. En atención a los hechos suscitados, y sobre la base de los documentos antes descritos, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1308-2019-OEFA-DFAI/SFEM del 10 de octubre de 2019<sup>6</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Petroperú.
  5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Petroperú<sup>7</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 01507-2019-OEFA/DFAI/SFEM<sup>8</sup> del 4 de diciembre de 2019 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
  6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 02089-2019-

---

- Tramo II: Inicia en la Estación N.º 5, recorre las Estaciones N.º 6 (ubicada en el caserío y distrito de Imaza, provincia de Bagua, departamento de Amazonas), N.º 7 (se encuentra en el caserío y distrito de El Milagro, provincia de Utcubamba, departamento de Amazonas), N.º 8 (ubicada en el distrito de Pucará, provincia de Jaén, departamento de Cajamarca) y N.º 9 (distrito de Huarmaca, provincia de Huancabamba, departamento de Piura), concluyendo su recorrido en el Terminal Bayóvar.

ii) **Oleoducto Ramal Norte** (en adelante, **ORN**): Este ramal (longitud: 252 km y diámetro: 16") se inicia en la Estación Andoas (ubicada en el caserío y distrito del mismo nombre, provincia Datem del Marañón, departamento de Loreto) y llega hasta la Estación N.º 5.

- 
- 
4. Cabe indicar que, durante las acciones de supervisión se identificó que el administrado activó su Plan de Contingencia, logrando confinar el crudo en las canaletas pluviales de la zona industrial y la poza de balasto; asimismo, procedió a obturar el drenaje pluvial de la zona industrial y con la ayuda de un cargado frontal habitó habilitó un dique de contención, logrando recuperar 25 barriles de crudo, lo mismos que fueron inyectados a través de la electrobomba de la poza API al Tanque 11D8. Asimismo, se realizó el monitoreo de suelos presuntamente contaminados a través de la empresa Equas.
  5. Folios 2 al 7.
  6. Folios 13 al 18. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 10 de octubre de 2019 (folio 19).
  7. Presentado mediante escrito con registro N° 108216 el 11 de noviembre de 2019 (folios 20 al 27).
  8. Folios 37 a 49. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante la Carta N° 02555-2019-OEFA/DFAI/SDI el 4 de diciembre de 2019 (folio 50).
- 
- 

OEFA/DFAI del 20 de diciembre de 2019<sup>9</sup>, en la que declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Petroperú por la comisión de la siguiente conducta infractora<sup>10</sup>:

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
Petróleos del Perú - Petroperú S.A. realizó un inadecuado almacenamiento de hidrocarburos, al haberse detectado que el área estanca	Artículo 51° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM <sup>12</sup> (RPAAH), en concordancia con el artículo 39° <sup>13</sup>	Inciso i) <sup>14</sup> del literal f) del artículo 11° de la Tipificación de las infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector

<sup>9</sup> Folios 53 a 67. Dicha resolución fue notificada al administrado el 20 de diciembre de 2019.

<sup>10</sup> Mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 02089-2019-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador en el extremo referido a que:

*"(...) Petróleos del Perú - Petroperú S.A. incumplió lo establecido en su Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA; toda vez que no realizó el mantenimiento preventivo en la línea de 8" de diámetro del área estanca del Tanque 11-D-13 correspondiente al Terminal Bayóvar del Oleoducto Norperuano, generando daño potencial a la flora y fauna. (...)".*

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a la misma.

<sup>12</sup> **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM**, publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

**Artículo 51°.- Medidas de Manejo y Almacenamiento de Hidrocarburos y productos químicos**

Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el Titular de las Actividades de Hidrocarburos deberá cumplir con las medidas establecidas en los reglamentos sectoriales correspondientes, entre ellos:

- Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 052-93-EM y sus modificatorias.
- Disposiciones relativas a la quema de gases, contenidas en el Decreto Supremo N° 048-2009-EM. - Reglamento de Transporte de Hidrocarburos por Ductos aprobado mediante Decreto Supremo N° 081- 2007-EM.
- Otras disposiciones que regulen la materia

<sup>13</sup> **Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado por Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2004.

**Artículo 39°.- Consideraciones para el almacenamiento**

Está prohibido el almacenamiento de residuos peligrosos:

1. En terrenos abiertos;
2. A granel sin su correspondiente contenedor;
3. En cantidades que rebasen la capacidad del sistema de almacenamiento;
4. En infraestructuras de tratamiento de residuos por más de cinco (5) días; contados a partir de su recepción; y,
5. En áreas que no reúnan las condiciones previstas en el Reglamento y normas que emanen de éste.

Los movimientos de entrada y salida de residuos peligrosos del área de almacenamiento deben sistematizarse en un registro que contenga la fecha del movimiento, así como el tipo, característica, volumen, origen y destino del residuo peligroso, y el nombre de la EPRS responsable de dichos residuos.

<sup>14</sup> **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**

**Artículo 11°.- Infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos**

Constituyen infracciones administrativas referidas a las actividades de hidrocarburos: (...)

- f) No cumplir las normas sobre manejo y almacenamiento de hidrocarburos establecidas en el Reglamento de Seguridad para el Almacenamiento de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 052-93-EM o la norma que lo sustituya. 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 cinco (5) hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias (...)

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
del Tanque 11-D-13, ubicado en el Terminal Bayóvar del Oleoducto Norperuano no se encontraba impermeabilizado, generando daño potencial a la flora y fauna.	del Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (RLGRS).	hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD).

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1308-2019-OEFA/DFAI/SFEM

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

7. El 14 de enero de 2020, Petroperú interpuso un recurso de apelación<sup>15</sup> contra la Resolución Directoral N° 02089-2019-OEFA/DFAI solicitando su nulidad, bajo los siguientes argumentos:

a) De la revisión de la resolución que determinó sanción, se evidencia que no tomó en cuenta la solicitud de ampliación de plazo para la presentación de descargos, la cual fue oportunamente presentada al OEFA el 18 de diciembre de 2019.

b) En ese sentido, el administrado indica que el otorgamiento del plazo adicional para ejercer el derecho de contradicción es una garantía que debe otorgarse de forma automática, sin previa revisión de los requisitos o motivación; no obstante, en el presente caso se le denegó la posibilidad de ejercer su derecho a la contradicción, vulnerando así su derecho a la defensa.

8. El 19 de febrero de 2020, el administrado mediante escrito con registro N° 2020-E01-019863, amplió sus alegatos indicando que:

c) No se ha podido identificar en campo la presencia de alguno de los componentes que presuntamente se podrían haber visto afectados, por lo que, no se ha acreditado el daño potencial a la flora y fauna.

d) De otro lado, indicó que, la presunta conducta infractora, fue subsanada voluntariamente previo al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador.

## II. COMPETENCIA

9. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>16</sup>, se crea el OEFA.

<sup>15</sup> Cabe señalar que, el administrado presentó el escrito con N° de registro 2020-E30-006163. Folios 71 a 75.

<sup>16</sup> **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, 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

- 
10. 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 (**Ley del SINEFA**)<sup>17</sup>, 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.
11. 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, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>18</sup>.
12. 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

---

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, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

**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**

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

- 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 emitidas 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.

ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>20</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

13. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>21</sup> y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>22</sup>, se dispone que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2011.

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

<sup>21</sup> **LEY N° 29325**

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

<sup>22</sup> **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

**Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y 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**

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

15. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)<sup>24</sup>, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
16. 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.
17. 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>25</sup>.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>26</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>27</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>28</sup>.

<sup>24</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.

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

<sup>26</sup> **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

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

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

<sup>27</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC (fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

En su primera manifestación, comporta la facultad de las personas de disfrutar de un medio ambiente en el que sus elementos se desarrollan e interrelacionan de manera natural y sustantiva. La intervención del ser humano no debe suponer, en consecuencia, una alteración sustantiva de la indicada interrelación. (...) Sobre el segundo acápite (...) entraña obligaciones ineludibles para los poderes públicos de mantener los bienes ambientales en las condiciones adecuadas para su disfrute. Evidentemente, tal obligación alcanza también a los particulares.

<sup>28</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

19. 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.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>29</sup>.
21. 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

22. 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 Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)<sup>30</sup>; por lo que es admitido a trámite.

#### V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. La cuestión controvertida en el presente caso es determinar si se vulneró el principio del debido procedimiento y el derecho de defensa del administrado por parte de la Autoridad Decisora al emitir la Resolución Directoral N° 02089-2019-OEFA/DFAI.

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

<sup>30</sup> **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444**

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.



## VI. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Previamente al análisis de los argumentos de fondo expuestos por Petroperú en su recurso de apelación, esta Sala considera necesario previamente verificar si el desarrollo del procedimiento por parte de la Autoridad Decisora, se efectuó correctamente aplicando los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD<sup>31</sup>.

### ***Sobre los principios que orientan el procedimiento administrativo sancionador***

- 
25. Para tales efectos, debe considerarse que el procedimiento administrativo sancionador iniciado contra Petroperú se enmarcó en las disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG y de lo establecido en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA-CD (**RPAS del OEFA**) -vigente al momento de notificarse la Resolución Subdirectoral 1308-2019-OEFA/DFSAI/SDI del 10 de octubre de 2019-; esta última norma tiene por objeto regular el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas en el ámbito de competencia de la fiscalización ambiental a cargo del OEFA.
26. Al respecto, el principio del debido procedimiento, previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>32</sup>, establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, entre ellos, el derecho a ejercer su derecho de defensa<sup>33</sup>.
- 

<sup>31</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de junio de 2019

#### **Artículo 2°.** - El Tribunal de Fiscalización Ambiental

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y 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>32</sup> **TUO DE LA LPAG**

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

**1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten.

La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal es aplicable solo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

<sup>33</sup> Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-20014-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25) lo siguiente:

22. El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos

27. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es menester precisar que el principio de legalidad previsto en el inciso 1.1<sup>34</sup> del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>35</sup>.

28. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente<sup>36</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 derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

29. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.

30. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248<sup>37</sup> del referido dispositivo legal, es recogido como uno de los

---

individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)

24. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos-, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...).

<sup>34</sup> TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

<sup>35</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>36</sup> MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

<sup>37</sup> TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

1

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

31. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
32. En efecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>38</sup>, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
33. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.
34. 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 encuentra ajustada a derecho y a la normativa aplicable.

2

De la ampliación de plazo para presentar descargos a la Resolución Directoral 02089-2019-OEFA/CD

35. Al respecto, cabe señalar que este Tribunal considera pertinente en evaluar si la DFAI, al momento de emitir la Resolución Directoral N° 02089-2019-OEFA/DFAI, tomó en consideración la ampliación de plazo del administrado para la

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

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

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

38

**TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**

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. (...)

presentación de sus descargos.

36. A fin de analizar si la ampliación de plazo antes mencionada debió ser evaluada por la Autoridad Decisora, a criterio de este Colegiado, es necesario traer a colación lo dispuesto en el numeral 8.3 del artículo 8 del RPAS del OEFA que señala lo siguiente:

**Artículo 8°.- Informe Final de Instrucción (...)**

8.3 En caso en el Informe Final de Instrucción se concluya determinando la existencia de responsabilidad administrativa de una o más infracciones, la Autoridad Decisora notifica al administrado, a fin de que presente sus descargos en un plazo de diez (10) días hábiles, **contado desde el día siguiente de la notificación, pudiendo solicitar una prórroga de cinco (5) días hábiles por única vez, que se otorga de manera automática.**

37. Tal como se observa de la norma citada, el RPAS del OEFA habilita a los administrados a solicitar por única vez una prórroga de cinco (5) días hábiles para presentar descargos luego de ser notificados por el Informe Final de Instrucción correspondiente, la cual deberá ser concedida de manera automática.

38. Ahora bien, a fin de contextualizar mejor los hechos actuados en el presente procedimiento, se procederá a mostrar el siguiente gráfico:



Elaboración: TFA

39. Como se desprende en el presente caso, el administrado luego de ser notificado con el Informe Final de Instrucción solicitó a la Autoridad Decisora una ampliación de plazo para la presentación de sus descargos; cabe destacar que dicha solicitud fue realizada dentro del plazo primigenio que tenía para presentar los mismos, conforme se detalla a continuación:

Emisión del IFI	Notificación	Vencimiento de Plazo para presentación de descargos	Escrito de ampliación de plazo para presentación de descargos
04/12/2019	04/12/2019	18/12/2019	18/12/2019

Elaboración: TFA

40. En ese sentido, en función a lo indicado en el considerando 35 de la presente resolución, correspondía a la Autoridad Decisora ampliar de manera automática el plazo de presentación de descargos; no obstante, dicha solicitud no fue tomada

en cuenta por la DFAI, dado que al momento de emitir la Resolución Directoral N° 02089-2019-OEFA/DFAI, indicó lo siguiente:

13. El 4 de diciembre de 2019, mediante la Carta N° 02555-2019-OEFA/DFAI, se notificó al administrado el Informe Final de Instrucción N° 01507-2019-OEFA/DFAI-SFEM del 4 de diciembre de 2019 (en lo sucesivo, **Informe Final de Instrucción**).
14. Cabe precisar que, pese a que el Informe Final de Instrucción fue debidamente notificado del administrado, de acuerdo a lo establecido en el numeral 21.1 del artículo 21° del Texto único Ordenado de la Ley N° 27444-Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (en lo sucesivo, **TUO de la LPAG**), a la fecha de emisión de la presente Resolución el administrado no ha presentado sus descargos. (Resaltado y subrayado agregado)

41. Al respecto, es importe traer a colación lo dispuesto en el los numerales 3 y 14 del artículo 139° de la Constitución Política del Perú (en adelante, **la Constitución**), los cuales prevén lo siguiente:

Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional. Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación. (...)
14. **El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso.** Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad. (...)

42. En esa línea, cabe resaltar lo indicado por el Tribunal Constitucional con relación al debido procedimiento en el marco de un procedimiento administrativo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 04289- 2004-AA/TC54:

3. El derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.).

43. En línea con lo expuesto, se puede concluir que la autoridad administrativa en un procedimiento administrativo se encuentra obligado a dotar de las todas las garantías mínimas reconocidas a los administrados, a efectos de que puedan ejercer debidamente su derecho a la defensa en el marco del principio del debido

procedimiento.

44. Por tanto, a consideración de este Tribunal, el hecho de que la DFAI no haya tomado en cuenta la solicitud de ampliación de plazo para la presentación de descargos constituye una lesión al derecho de defensa del administrado, máxime al indicar en la Resolución Final que al momento de su emisión el administrado no había presentado descargos.
45. En vista de lo anteriormente expuesto, esta Sala concluye que la resolución venida en grado fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG. En ese sentido, se advierte 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>39</sup>.
46. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 02089-2019-OEFA/DFSAI y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.
47. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por Petroperú, así como su solicitud de informe oral indicada en su recurso de apelación.
48. Sin perjuicio de lo señalado, este Colegiado considera pertinente exhortar a la Autoridad Decisora tener presente la importancia de guardar mayor celo en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores bajo el ámbito de su competencia, a fin de no vulnerar los derechos de los administrados amparados en los principios de la potestad sancionadora, en congruencia con los alcances de las resoluciones del TFA, como órgano resolutor de segunda y última instancia administrativa del OEFA.

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° 020-2019-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° 02089-2019-

<sup>39</sup> TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General  
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. (...)

OEFA/DFAI del 20 de diciembre de 2019 por los fundamentos expuestos en la parte considerativa y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

**SEGUNDO.** – Notificar la presente resolución a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. 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 RODRIGUEZ**  
Presidenta

Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**MARCOS MARTIN YUI PUNIN**  
Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**  
Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....  
**MARY ROJAS CUESTA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....  
**RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA**

**Vocal**

**Sala Especializada en Minería, Energía,  
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios  
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 59-2019-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 16 páginas.