



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Primera Sala Especializada Permanente competente en las
materias de Minería y Energía**

RESOLUCIÓN N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1

EXPEDIENTE : 152-2014-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETROBRAS ENERGÍA PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 113-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 113-2014-OEFA/DFSAI y, en consecuencia, se retrotrae el procedimiento hasta el momento en que se efectuó la imputación de cargos, y se devuelven los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo a sus atribuciones; ello, en virtud a que la imputación y sanción efectuada contra Petrobras Energía Perú S.A. se realizó sobre la base de la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD, pese a que la norma tipificadora aplicable en el presente caso corresponde a la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD".

Lima, 27 de agosto de 2014

I. ANTECEDENTES

1. El 12 de julio de 2005, Petrobras Energía Perú S.A. (en adelante, **Petrobras**) y PERUPETRO S.A. suscribieron el Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 58¹, mediante el cual se autorizó a Petrobras a realizar operaciones de exploración y explotación en el Lote 58, ubicado en el distrito de Echarate, provincia de La Convención y departamento de Cusco.
2. El 19 de noviembre de 2007, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas emitió la Resolución Directoral N° 920-2007-MEM/AAE², mediante la cual aprobó el Estudio de Impacto Ambiental Social del Proyecto de Prospección Sísmica 2D-3D y Perforación Exploratoria – Lote 58, a favor de Petrobras (en adelante, **EIA**).
3. Del 21 al 28 de enero de 2010, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) efectuó una supervisión operativa a las

¹ Mediante Decreto Supremo N° 017-2005-EM, de fecha 17 de junio de 2005, se aprobó el Contrato de Licencia de Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 58.

² Fojas 182 y 183.

actividades de exploración desarrolladas por Petrobras en el Lote 58³ (en adelante, **Supervisión Operativa 2010**), con el objeto de verificar el manejo socioambiental que dicha empresa venía ejecutando en el referido lote.

4. Como resultado de la Supervisión Operativa 2010, se elaboró el Informe de Supervisión Medio Ambiente (en adelante, **Informe de Supervisión 2010**), en el cual se consignaron observaciones referidas al grado de cumplimiento de compromisos y normas ambientales por parte de Petrobras⁴.
5. El 21 de enero de 2014, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) notificó a Petrobras la Resolución Subdirectoral N° 121-2014-OEFA-DFSAI/SDI, comunicándole el inicio de un procedimiento administrativo sancionador⁵.
6. El 11 de febrero de 2014, Petrobras presentó sus descargos, con relación a las imputaciones efectuadas mediante la Resolución Subdirectoral N° 121-2014-OEFA-DFSAI/SDI⁶.
7. Mediante Resolución Directoral N° 113-2014-OEFA/DFSAI⁷ del 25 de febrero de 2014, la DFSAI, entre otros aspectos⁸, sancionó a Petrobras con una multa

³ De acuerdo al Informe de Supervisión Medio Ambiente, identificado con Carta Línea N° 149454-1, el desarrollo de la Supervisión Operativa 2010 consistió en la realización de visitas en las siguientes instalaciones del Lote 58:
 - Plataformas: Urubamba 1X y Picha 2X.
 - Comunidades: Nueva Vida, Nuevo Mundo, Kerigueti, Sepahua y Atalaya.

⁴ Corresponde señalar que el Informe de Supervisión 2010, si bien fue elaborado por el Osinergmin en ejercicio de su función de supervisión, dicho documento fue puesto a disposición del OEFA como medida establecida en el marco del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM (Fojas 1 al 229).

⁵ Foja 244.

⁶ Fojas 245 a 305.

⁷ Foja 365.

⁸ Asimismo, se dispuso el archivo del procedimiento administrativo sancionador con relación a los siguientes extremos:

Hecho imputado	Norma que establece la obligación administrativa fiscalizable	Norma que establece la sanción
En la Plataforma Urubamba 1X, Petrobras habría acumulado agua en la fosa de quema dispuesta para su tratamiento respectivo y su evaluación final.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM	Numeral 3.4.3 de la Resolución N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias.
En la Plataforma Picha 2X, Petrobras habría realizado el almacenamiento de combustibles líquidos en un área que carece de techo, incumpliendo con lo establecido en el Plan de Manejo Socio Ambiental Participativo del EIA.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM	Numeral 3.4.3 de la Resolución N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias.

ascendente a ochenta y uno con cuatro centésimas (81,04) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de sanción

Ítem	Conducta infractora	Norma incumplida	Norma tipificadora	Sanción
1	En el Pozo Picha 2x, Petrobras no cumplió con emplear el desbroce (vegetación) para evitar la erosión de los taludes, conforme a lo establecido en el Plan de Manejo Socio Ambiental Participativo del Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Prospección Sísmica 2-D y 3-D y Perforación Exploratoria del Lote 58.	Artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ .	Numeral 3.4.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias ¹⁰ .	35,91 UIT
2	En las áreas colindantes al Almacén Temporal de Residuos Sólidos de la Plataforma Picha 2X, Petrobras realizó una inadecuada disposición de los residuos sólidos en un área ambientalmente inadecuada.	Artículo 48° del Decreto Supremo N°015-2006-EM ¹¹ , en concordancia con el artículo 10° del Decreto	Numeral 3.7.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias ¹³ .	0,91 UIT

⁹ Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD, que aprueba la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2007.

Anexo 3.4	Incumplimiento de otras normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	Infracción	Base Normativa	Sanción pecuniaria	Otras Sanciones
3.4.3	Incumplimiento de las normas relativas a los compromisos establecidos en el Estudio Ambiental	(...) Art. 9° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10000 UIT	C.I.*, S.T.A.**, S.D.A.***
* C.I.: Cierre de Instalaciones. ** S.T.A.: Suspensión Temporal de Actividades *** S.D.A.: Suspensión Definitiva de Actividades				

¹¹ Decreto Supremo N° 015-2006-EM

Artículo 48°.- Los residuos sólidos en cualquiera de las Actividades de Hidrocarburos serán manejados de manera concordante con la Ley N° 27314 Ley General de Residuos Sólidos y su Reglamento, sus modificatorias, sustitutorias y complementarias.
(...).

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD

Anexo 3.7	Incumplimiento de las norma sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos.			
	Infracción	Base Normativa	Sanción pecuniaria	Otras Sanciones
3.7.1	Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos.	Arts. (...) 48° (...) del Reglamento aprobado por D.S. N° 057-2004-PCM.	Hasta 10000 UIT	C.I., S.T.A.
C.I.: Cierre de Instalaciones. S.T.A.: Suspensión Temporal de Actividades				

		Supremo N° 057-2004-PCM ¹² .		
3	En la Plataforma Urubamba 1X, Petrobras dispuso residuos sólidos peligrosos (recipientes de combustibles vacíos y baldes de sustancias químicas vacíos) en un área ambientalmente inadecuada y que no reuniría las medidas mínimas de seguridad.	Artículo 48° del Decreto Supremo N°015-2006-EM, en concordancia con el artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM	Numeral 3.7.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias	44,22 UIT
MULTA TOTAL				81,04 UIT

Fuente: DFSAI
Elaboración: TFA

8. La Resolución Directoral N° 113-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos jurídicos:

- (i) Conforme a las observaciones levantadas durante la Supervisión Operativa 2010 y a las fotografías que constan en el Informe de Supervisión 2010¹⁴, se verifica que Petrobras no empleó el material de desbroce para evitar la erosión de los taludes en el Pozo Picha 2X, incumpliendo así el compromiso establecido en su EIA¹⁵.

La biomanta ANDEX MCE-400C implementada por Petrobras como mecanismo para estabilizar los taludes del área de la Plataforma Picha 2X y evitar su erosión constituye una subsanación de la conducta detectada en la Supervisión Operativa 2010 que no sustrae la materia sancionable, ya que, a pesar de que el mecanismo adoptado es distinto al compromiso ambiental asumido en su EIA, ha logrado el objetivo de estabilizar los taludes del área de la Plataforma Picha 2X de manera más efectiva.

- (ii) Por otro lado, de acuerdo a los hechos detectados en la Supervisión Operativa 2010 y las fotografías que constan en el Informe de Supervisión 2010¹⁶, se verifica que Petrobras realizó una inadecuada disposición de los residuos sólidos, ya que estos residuos fueron depositados fuera del almacén temporal de la Plataforma Picha 2X. No obstante, de la revisión de las vistas fotográficas presentadas por Petrobras, se advierte que si bien dicha empresa subsanó la conducta detectada, ello no sustrae la materia sancionable.

¹² Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos, publicado en el diario oficial El Peruano el 13 de agosto de 2004

Artículo 10°.- Obligación del generador previa entrega de los residuos a la EPS-RS o EC-RS

Todo generador está obligado a acondicionar y almacenar en forma segura, sanitaria y ambientalmente adecuada los residuos, previo a su entrega a la EPS-RS o a la EC-RS o municipalidad, para continuar con su manejo hasta su destino final.

¹⁴ Dichos actos encuentran sustento en las fotografías N° 8 y N° 9 del Informe de supervisión 2010 (Fojas 192 y 193)

¹⁵ Es preciso mencionar que dicho compromiso ambiental fue asumido por Petrobras, de acuerdo a lo señalado en el numeral 2.9 del citado EIA, denominado Programa de retiro y disposición de vegetación, como una medida del Plan de Prevención y Mitigación de Impacto - Capítulo VI del EIA (Foja 221).

¹⁶ Como se observa en las Fotografías N° 3 y N° 4 del Informe de Supervisión 2010 (Foja 196).

- (iii) Asimismo, Petrobras dispuso los residuos sólidos peligrosos (conformados por recipientes de combustibles vacíos y baldes de sustancias químicas vacíos) en un área ambientalmente inadecuada, la cual no reuniría las medidas mínimas de seguridad.
- (iv) Por último, de acuerdo al Informe Técnico Acusatorio, se advirtió que los cilindros de combustible vacíos eran almacenados a la intemperie, verificándose además que los baldes de sustancias químicas vacías y otros residuos eran almacenados bajo ningún sistema de protección ambiental.

Si bien Petrobras subsanó la conducta detectada, el cese de la misma no sustrae la materia sancionable.

9. El 18 de marzo de 2014, Petrobras interpuso recurso de apelación, solicitando que este Tribunal declare fundado dicho recurso y, en consecuencia, deje sin efecto la multa impuesta con relación a la Resolución Directoral N° 113-2014-OEFA/DFSAI; conforme a los siguientes fundamentos¹⁷:

- (i) Respecto al empleo del material de desbroce para evitar la erosión de los taludes:

- Petrobras reconoce no haber ejecutado literalmente lo dispuesto en su EIA; sin embargo, sostiene que la implementación de la geomanta o biomanta ANDEX-MCE-400C como mejora ambiental, fue llevada a cabo desde antes de la Supervisión Operativa 2010¹⁸.
- Asimismo, la recurrente señala que la misma DFSAI consideró que la adopción de dicho mecanismo, a pesar de ser distinto al compromiso asumido en el EIA, había logrado el objetivo de estabilizar los taludes en el área de la Plataforma Picha 2X de manera más efectiva.
- Sin perjuicio de lo expuesto, la recurrente solicita la reducción del monto de la multa, ya que la fuente empleada para el cálculo del costo evitado habría sido considerada de forma excesiva y arbitraria, sin tener en cuenta que la implementación de la geomanta implica un mayor costo de inversión¹⁹.

- (ii) Con relación a la inadecuada disposición de residuos sólidos en las áreas colindantes al Almacén Temporal de Residuos Sólidos de la Plataforma Picha

¹⁷ Fojas 366 al 401.

¹⁸ De acuerdo a lo señalado por Petrobras: las geomantas constituyen mallas confeccionadas con fibras de coco 100% de apariencia natural y alta resistencia que protegen del efecto de erosión producida por eventos naturales, mientras que el material de desbroce resulta inadecuado como sistema de estabilización de taludes, ya que no es una buena compactación en cualquier tipo de terreno. (Foja 390).

¹⁹ Foja 385.

2X y la falta de implementación de medidas de seguridad de los residuos sólidos peligrosos²⁰ en la Plataforma Urubamba 1X:

- La recurrente sostiene que los hechos imputados en los presentes extremos no son congruentes con la base legal de las infracciones imputadas (artículo 48° del Decreto Supremo N° 15-2006-EM y artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM), vulnerándose – por tanto – el principio de tipicidad.
- No obstante lo anterior, Petrobras cuestiona el monto de la multa impuesta, específicamente respecto a la fuente y al tiempo de incumplimiento considerados para el cálculo del costo evitado de cumplir con el almacenamiento de los residuos sólidos peligrosos, así como el empleo de la metodología empleada por el OEFA.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente²¹, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²² (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

²⁰ Conformada por recipientes de combustibles y baldes de sustancias químicas vacíos.

²¹ **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.

²² **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

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.

12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que, mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²³.
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁴ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin²⁵ al OEFA, y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 3 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del Osinergmin al OEFA, el 4 de marzo de 2011²⁶.
14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁷, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁸, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado

²³ 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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

²⁴ 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.

²⁵ Ley N° 28964.

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.

²⁶ Resolución De Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano, el 4 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.

²⁷ 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.

²⁸ Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, este Tribunal 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)²⁹.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³⁰, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y se encuentra consagrado por la elevación al rango constitucional del conjunto de normas jurídicas que regulan los 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 ambiente³¹.

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- Resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI. Fundamento jurídico 27.

³⁰ **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

19. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y se encuentra fundamentado por su consideración (i) como principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como derecho fundamental³² 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 preserve³³; y, (iii) como conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁴.
20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁵.
22. Bajo dicho marco constitucional, 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 en el marco de la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

³² 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.

³³ 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".

³⁴ 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.

³⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

23. Si bien en el recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N°113-2014-OEFA/DFSAI no se ha cuestionado si los hechos imputados debieron ser sancionados conforme a la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD, este Tribunal considera importante plantear dicho aspecto como cuestión controvertida, con el fin de determinar si las imputaciones del presente procedimiento han sido efectuadas en aplicación a la norma tipificadora adecuada³⁶, conforme a los principios de debido procedimiento y legalidad, exigibles en toda actuación de la autoridad administrativa³⁷. Asimismo, y en caso corresponda, este órgano colegiado emitirá pronunciamiento respecto de los argumentos planteados por Petrobras en su escrito de apelación.

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

24. Es conveniente precisar que, el aspecto ambiental del subsector hidrocarburos, se encuentra fiscalizado por el OEFA³⁸, entidad facultada para aplicar los instrumentos normativos previamente aprobados por el Osinergmin, que tipifican las infracciones y establecen las sanciones relacionadas con las actividades de su competencia³⁹.

³⁶ Conforme a reiterados pronunciamientos de este Tribunal (Resolución N° 295-2013-OEFA/TFA, Resolución N° 09-2014-2014-OEFA/TFA, etc.) se ha señalado que se entiende por "norma tipificadora", aquella que califica el incumplimiento de una obligación ambiental fiscalizable como infracción, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica (sanciones y multas), constituyéndose así en el tipo infractor.

³⁷ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio de debido procedimiento consiste en que los administrados gozan del derecho de obtener una decisión fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3) del artículo 139° de la Constitución no sólo tiene una dimensión "judicial"; es por ello que el debido proceso está referido al cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en los procedimientos como el administrativo, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

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

Cabe señalar que, de acuerdo a lo señalado por Morón Urbina, en el supuesto de que la Administración no sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes definido; sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho.

Sobre la base de ello, la certeza de validez de toda acción administrativa exige la sujeción de la actuación administrativa en la normativa vigente (vinculación positiva de la Administración a la Ley).

(MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 60.)

³⁸ De acuerdo al Considerando 13 de la presente resolución, el OEFA viene desarrollando las actividades de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental en las áreas de electricidad e hidrocarburos en general, en cumplimiento del proceso de transferencia de funciones del Osinergmin al OEFA, el cual fuera aprobado por el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

³⁹ Conforme a la disposición establecida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se establece lo siguiente:

Artículo 4°.- Referencias Normativas

Al término del proceso de transferencia de funciones, toda referencia a las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental que realiza el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería -



25. Al respecto, el Osinergmin ha emitido dos normas a través de las cuales recoge la tipificación de infracciones y escala de multas y sanciones, referidas a incumplimientos de obligaciones que regulan el subsector de hidrocarburos (normas tipificadoras), las cuales han sido aprobadas a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, y la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD.
26. La Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, aprobó la tipificación de infracciones y escala de multas y sanciones del Osinergmin, en la cual se incluyó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**). Por otro lado, la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD, aprobó la tipificación y escala de multas y sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de Osinergmin (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD**), como se aprecia en el cuadro comparativo:

Cuadro N° 2: Cuadro Comparativo de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del Subsector Hidrocarburos

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD				RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 388-2007-OS/CD			
3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental				3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
Tipificación de la Infracción	Referencia legal	Sanción	Otras sanciones	Infracción	Base Normativa	Sanción pecuniaria	Sanción no pecuniaria
3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental	Arts. 9° y 15° del D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10,000 UIT	STA, SDA, CI	3.4.3. Incumplimiento de las normas relativas a los compromisos establecidos en el Estudio Ambiental.	Art. 9° del D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 10 000 UIT	C.I., S.T.A., S.D.A.
3.8 Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos				3.7. Incumplimiento de las normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos			
3.8.1 Incumplimiento de normas de manejo, almacenamiento, tratamiento, recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos.	Artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM	Hasta 3000 UIT.	C.I., S.T.A., SDA	3.7.1. Incumplimiento de normas sobre manejo y/o disposición final de residuos sólidos	Artículo 10° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM	Hasta 1000 UIT	C.I., S.T.A.

Fuente: Osinergmin
Elaboración: TFA

OSINERGMIN, se entenderá como efectuada al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, pudiendo este último sancionar las infracciones en materia ambiental que hayan sido tipificadas mediante normas y reglamentos emitidos por el OSINERGMIN, aplicando la escala de sanciones que para tal efecto hubiere aprobado dicho organismo regulador.

27. Si bien el OEFA se encuentra facultado para aplicar las dos normas tipificadoras aprobadas por el Osinergmin (Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD), debe precisarse que la aplicación de cada una de ellas debe ser efectuada conforme a la competencia previamente asignada⁴⁰.
28. Corresponde señalar que, la **competencia asignada** al OEFA, se encuentra referida al desarrollo de las actividades de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental **de las actividades que integran el subsector de hidrocarburos**, el cual se encuentra conformado principalmente por la producción de gas natural y petróleo crudo para su posterior comercialización. El desarrollo de las actividades que conforman el subsector de hidrocarburos responde a un proceso regulado por etapas, la de **exploración** (etapa en la cual se identifica la existencia de posibles áreas de explotación) y **explotación** (etapa que consiste en la extracción del hidrocarburo descubierto)⁴¹, así como la de procesamiento, transporte, distribución y comercialización.
29. Cabe precisar que, la ejecución de cualquier actividad que se desarrolle en la etapa de exploración, presupone efectuar actividades de búsqueda de hidrocarburos, por lo

⁴⁰ Es preciso destacar que la competencia constituye un requisito de validez de los actos administrativos, por lo que es deber de las autoridades administrativas actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones, conforme al numeral 1 del artículo 3 y numeral 1 del artículo 875° de la Ley N° 27444, respectivamente.

En ese sentido, según Morón Urbina, la noción de competencia precisa tanto la habilitación para la actuación del órgano que lo dicta, como la corrección en la investidura de dicho órgano por las personas físicas. El primer elemento se encuentra referido a la potestad y/o habilitación atribuida por norma expresa a un órgano u organismo a cargo de la función administrativa. Asimismo, señala que el alcance de la competencia válida se rige por razón de la materia, la cual se refiere a las actividades que legalmente puede desempeñar un determinado órgano.

(MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, pp. 142 y 143.)

⁴¹ Conforme al **Glosario, Siglas y Abreviaturas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 032-2002-EM**, publicado en el diario oficial El Peruano el 23 de octubre de 2002.

EXPLORACIÓN

El planeamiento, ejecución y evaluación de estudios geológicos, geofísicos, geoquímicos y otros; así como la perforación de Pozos Exploratorios y actividades conexas necesarias para el descubrimiento de Hidrocarburos; incluyendo la perforación de Pozos Confirmatorios para la evaluación de los reservorios descubiertos.

EXPLORACIÓN

Desarrollo y Producción.

DESARROLLO

En la Explotación de Hidrocarburos, es la ejecución de cualesquiera o de todas las actividades necesarias para la Producción de Hidrocarburos tales como: Perforación, Profundización, Reacondicionamiento y Completación de Pozos, así como el diseño, construcción e instalación de equipos, tuberías, Tanques de Almacenamiento, incluyendo la utilización de sistemas de recuperación primaria y mejorada.

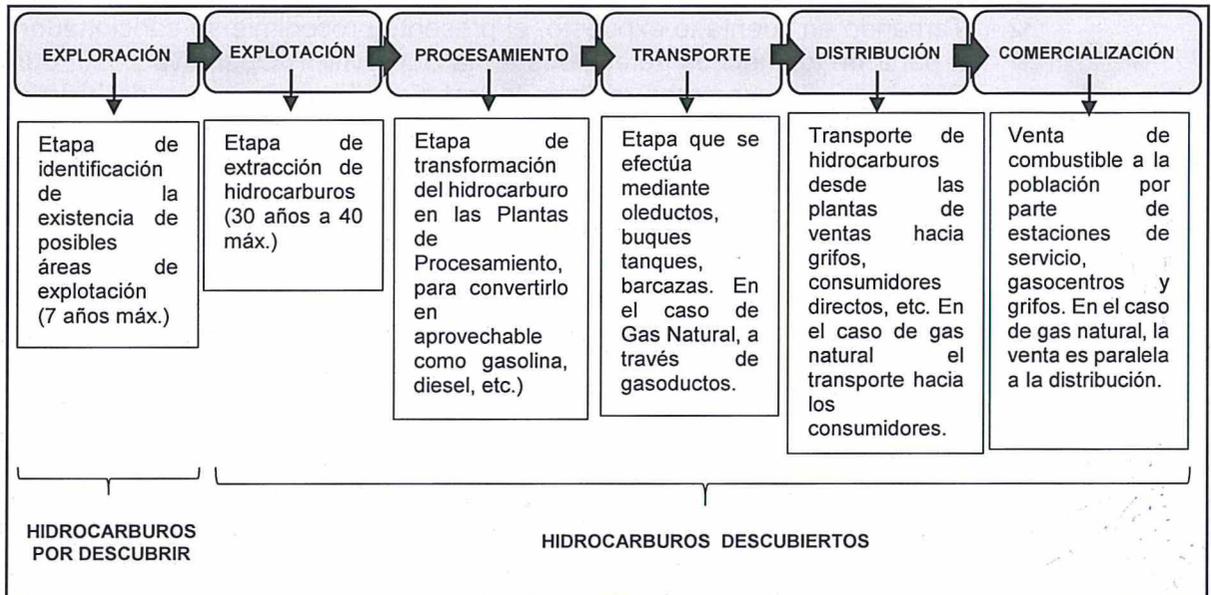
PRODUCCION

Actividad cuya finalidad es el flujo y manipuleo de Hidrocarburos. Incluye la operación de Pozos, equipos, tuberías, tratamiento y medición de Hidrocarburos y todo tipo de operaciones de recuperación primaria y mejorada, hasta el Punto de Fiscalización.

que en dicho momento solo es posible referirse al hidrocarburo en general (gas natural o el petróleo crudo), a diferencia del resto de etapas, y específicamente la de explotación⁴², etapa en la que resulta posible determinar si las actividades ejecutadas pertenecen a la industria de gas natural o de petróleo crudo⁴³.

30. Lo anterior se ilustra en el siguiente gráfico:

Gráfico N° 1: Cuadro de Etapas del Proceso de la Actividad de Hidrocarburos



Fuente: Ministerio de Energía y Minas – Oficina de Gestión Social
Elaboración: TFA

31. Sobre la base de un procedimiento administrativo sancionador, iniciado contra un administrado que se encuentre desarrollando actividades de exploración, no resulta justificable el uso de la norma tipificadora aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD, ya que el ámbito de aplicación subjetivo de la misma recae sobre los administrados que desarrollan las actividades en la industria de gas natural. En ese sentido, corresponde la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, la cual recoge la tipificación y escala de multas y

⁴² Cabe señalar que la etapa de explotación consiste en la extracción y producción de los hidrocarburos descubiertos.

⁴³ Para mejor comprensión debe tenerse en cuenta lo suscrito en el Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 58:

Cláusula Quinta – Explotación

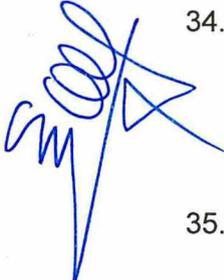
La explotación se inicia desde el Día siguiente de la terminación de la fase de exploración, siempre y cuando se hubiere producido durante la fase de exploración una declaración de Descubrimiento Comercial. Sin embargo, a opción del Contratista, se podrá dar inicio anticipado a la fase de explotación y terminará la fase de exploración en la Fecha de Inicio de la Extracción Comercial (...).

Cláusula Primera – Definiciones

1.14. Descubrimiento Comercial

Descubrimiento de reservas de Hidrocarburos que en opinión del Contratista permita su explotación comercial.
(Subrayado agregado)

sanciones del subsector de hidrocarburos en general. Es menester precisar que mediante la presente decisión, este Colegiado supera el argumento esbozado en la Resolución N° 045-2014-OEFA/TFA en la cual, al resolver similar cuestión controvertida, consideró que debería determinarse la aplicación de las normas tipificadoras precitadas en atención al órgano de Osinergmin que "se encuentre facultado para ejercer las funciones de fiscalización y sanción de las actividades de hidrocarburos"⁴⁴.

- 
- 
- 
32. Tomando en cuenta lo expuesto, el presente procedimiento sancionador fue iniciado a partir de los hechos detectados en la Supervisión Operativa 2010, durante la cual Petrobras se encontraba realizando **trabajos de exploración de hidrocarburos en el Lote 58**. Por lo tanto, la norma que habría tenido que aplicar la DFSAI⁴⁵ era la tipificación de infracciones y escala de multas y sanciones aprobada a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, en lugar de la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD.
33. Resulta oportuno señalar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidos en la Ley N° 27444; caso contrario, se vulnera el principio de legalidad, previsto en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.
34. En virtud de lo expuesto, al haberse efectuado una indebida aplicación de la norma tipificadora se constata que, la Resolución Directoral N° 113-2014-OEFA/DFSAI, de fecha 25 de febrero de 2014, se emitió vulnerando los principios de debido procedimiento y de legalidad, incurriendo en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada norma legal⁴⁶.
35. En atención a la declaración de nulidad contenida en el considerando anterior, carece de objeto emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Petrobras en los argumentos recogidos en el considerando 9 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, y la Resolución de Consejo

⁴⁴ Considerando 35 de la Resolución N° 045-2014-OEFA/TFA del 28 de febrero de 2014.

⁴⁵ Conforme a los literales b) y c) de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

- El órgano correspondiente de la DFSAI, es la Autoridad Instructora del procedimiento administrativo sancionador.
- La DFSAI es la Autoridad Decisora del procedimiento administrativo sancionador.

⁴⁶ Ley N° 27444.
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.
(...).



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

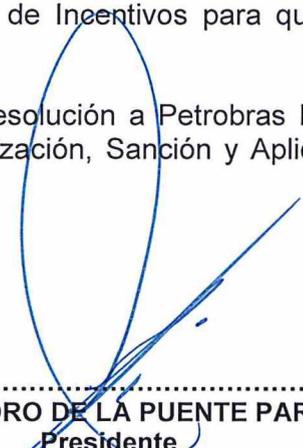
Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 113-2014-OEFA/DFSAI del 25 de febrero de 2014 y, en consecuencia, retrotraer el procedimiento hasta el momento en que se efectuó la imputación de cargos y, **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo a sus atribuciones.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Petrobras Energía Perú S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines correspondientes.



.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Presidente

Primera Sala Especializada Permanente
competente en las materias de Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚNIGA SCHRODER
Vocal

Primera Sala Especializada Permanente
competente en las materias de Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Primera Sala Especializada Permanente
competente en las materias de Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental