



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

RESOLUCIÓN N° 430-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 0677-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2272-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 979-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 16 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018; en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A. por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como su medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por haberse emitido en vulneración a los principios de tipicidad y debido procedimiento administrativo. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 6 de diciembre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A.¹ (en adelante, **Pluspetrol Norte**) es una empresa que realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8 (en adelante, **Lote 8**), el cual se encuentra ubicado en el distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto, en las cuencas de los ríos Corrientes y Tigre².
2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote 8 (en adelante, **PAMA del Lote 8**)³.

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

² El Lote 8 tiene una extensión de 182 348.21 hectáreas de extensión y sus principales yacimientos son Corrientes, Pavayacu, Nueva Esperanza, Chambira, Capirona, Valencia y Yanayacu.

³ Debe mencionarse que el referido PAMA fue modificado a través del Oficio N° 3451-99-EM/DGH del 9 de setiembre de 1999, y de la Resolución Directoral N° 086-2002-EM/DGAA del 14 de marzo de 2002.

3. El 5 de diciembre de 2006, mediante Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE, el Minem, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaee**) aprobó el Plan Ambiental Complementario del Lote 8.
4. El 21 de noviembre de 2014, Pluspetrol Norte actualizó el Plan de Contingencias correspondiente al Lote 8, que abarca todos los yacimientos y actividades operativas de hidrocarburos.
5. El 7 de diciembre de 2017, Pluspetrol Norte remitió al OEFA vía correo electrónico el Reporte Preliminar de la emergencia ambiental ocasionada por el derrame de petróleo crudo ocurrido ese mismo día en el sump tank de las electrobombas EB-04 y EB-05 de la Batería 1 del Lote 8⁴.
6. Del 8 al 10 de diciembre de 2017, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) a las instalaciones del Lote 8 de titularidad de Pluspetrol Norte, a efectos de verificar el derrame de hidrocarburos ocurrido el 7 de diciembre de 2017, conforme se desprende del Acta de Supervisión Directa S/N⁵ del 10 de diciembre de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**).
7. A través del Informe de Supervisión N° 70-2018-OEFA/DSEM-CHID⁶ 2 de febrero de 2018 (en adelante, **Informe de Supervisión**), la DSEM analizó los hallazgos detectados durante la Supervisión Especial 2017, concluyendo que el administrado habría incurrido en supuestas infracciones a la normativa ambiental.
8. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 979-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁷ del 16 de abril de 2018, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) inició un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte.
9. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado⁸, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1036-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁹ del 26 de junio de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual el administrado no presentó descargos.

⁴ Documento con registro N° 2017-E01-088626.

⁵ Documento contenido en CD anexo al Informe de Supervisión (folio 18).

⁶ Folios 1 al 17.

⁷ Folios 20 al 22. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 18 de abril de 2018 (folio 23).

⁸ Escrito con registro N° 44952, presentado el 17 de mayo de 2018 (folios 24 al 49).

⁹ Folios 57 al 70. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 3 de julio de 2018 (folio 71).

10. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI¹⁰ del 28 de setiembre de 2018, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Pluspetrol Norte, por la comisión de la conducta infractora que se detalla a continuación¹¹:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|--|---|
| 1 | Pluspetrol Norte no adoptó las medidas de prevención | Artículo 3° ¹² del Reglamento para la Protección Ambiental en | Numeral 2.3 ¹⁴ del cuadro anexo a la Tipificación de |

¹⁰ Folios 94 al 106. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 1 de octubre de 2018 (folio 107).

¹¹ Cabe precisar que, mediante la Resolución Directoral N° 2390-2018-OEFA/DFAI del 4 de octubre de 2018, se rectificó de oficio la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI, en tanto debió declararse la responsabilidad administrativa únicamente por la comisión de la conducta infractora N° 1 de la Tabla N° 1 de la referida resolución.

En tal sentido, se debe precisar que mediante la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI, se archivó la siguiente imputación efectuada en contra del administrado:

| N° | Hecho imputado |
|----|--|
| 2 | Pluspetrol Norte no realizó un manejo seguro, sanitario y ambientalmente adecuado de los residuos sólidos peligrosos, ubicados en el área de contención instalada en el reo Corrientes, producto de las acciones de limpieza del derrame de petróleo ocurrido en el 7 de setiembre de 2017 en el sump tank de las bombas EB-04 y EB-05 de la Batería 1 del Lote 8, toda vez que dispuso los mismos en el río Corrientes. |

Fuente: Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

¹² **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM

Artículo 3°.- Responsabilidad ambiental de los Titulares

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

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

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

¹⁴ **Tipificación de infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA**, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD

| CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS | | | | |
|---|---|------------------------|---------------------------|-------------------|
| SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR | | BASE LEGAL REFERENCIAL | GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN MONETARIA |
| INFRACCIÓN | SUBTIPO INFRACTOR | | | |
| 2 | OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES | | | |

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|---|--|---|
| | correspondientes para prevenir los impactos negativos detectados en los componentes del suelo y agua superficial, producto del derrame de petróleo crudo ocurrido el 7 de setiembre de 2017 en el sum tank de las bombas EB-04y EB-05 de la Batería 1 del Lote 8. | las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH); y artículos 74° y 75° ¹³ de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente. | infracciones administrativas y escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencias del OEFA, aprobada mediante Resolución N° 035-2015-OEFA/CD (en adelante, Cuadro anexo a la RCD N° 035-2015-OEFA/CD). |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 979-2018-OEFA/DFAI/SFEM
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

11. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI, la DFSAI ordenó a Pluspetrol Norte el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

| N° | Conducta infractora | Medida correctiva | | |
|----|--|--|--|--|
| | | Obligación | Plazo | Forma de acreditar el cumplimiento |
| 1 | Pluspetrol Norte no adoptó las medidas de prevención correspondientes para prevenir los impactos negativos detectados en los componentes del | Pluspetrol Norte deberá acreditar la implementación de las siguientes medidas preventivas: i. Realización del mantenimiento preventivo e inspección | En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución emitida | Remitir a la DFAI en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, la siguiente información: |

| | | | | | |
|-----|---|---|-----------------------|-------|-------------------|
| 2.3 | No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. | Genera daño potencial a la flora o fauna. | Artículo 3° del RPAAH | GRAVE | De 20 a 2 000 UIT |
| | | Genera daño potencial a la salud o vida humana. | | GRAVE | De 30 a 3 000 UIT |

- ¹³ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.
Artículo 74.- De la responsabilidad general
Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

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

- 75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.
- 75.2 Los estudios para proyectos de inversión a nivel de prefactibilidad, factibilidad y definitivo, a cargo de entidades públicas o privadas, cuya ejecución pueda tener impacto en el ambiente deben considerar los costos necesarios para preservar el ambiente de la localidad en donde se ejecutará el proyecto y de aquellas que pudieran ser afectadas por éste.

| N° | Conducta infractora | Medida correctiva | | |
|----|---|---|---|---|
| | | Obligación | Plazo | Forma de acreditar el cumplimiento |
| | suelo y agua superficial, producto del derrame de petróleo crudo ocurrido el 7 de setiembre de 2017 en el sum tank de las bombas EB-04y EB-05 de la Batería 1 del Lote 8. | <p>del sump tank (tanque sumidero N° 2).</p> <p>ii. Verificación del sensor de control de nivel crítico de la bomba EB-188 del sump tank (tanque sumidero N° 2) se encuentre en adecuadas condiciones de uso y funcionamiento, y de ser el caso reparación del mismo.</p> <p>iii. Implementar un sistema de control en el punto de salida de fluido del sump tank, y remover la conexión con la tubería de 6 pulgadas que conduce el drenaje pluvial.</p> | por la Autoridad Decisora. | <p>i. Certificados, "check list" u otros documentos que acrediten el mantenimiento preventivo e inspección del nivel crítico de la bomba EB-188 del sump tank (tanque sumidero N° 2 de las bombas E-04 y EB-05) y la bomba EB-188.</p> <p>ii. Fotografías y/o videos que acrediten que el sensor de control de nivel crítico de la bomba EB-188 se encuentra en adecuadas condiciones de uso y de funcionamiento.</p> <p>iii. Fotografías y/o videos que acrediten que implementó una válvula de control en el punto de salida del fluido del sump tank, y que clausuró el empalme de la tubería de 6 pulgadas con el punto de salida del fluido del sump tank.</p> |
| | | <p>Pluspetrol Norte deberá acreditar la implementación de las siguientes medidas:</p> <p>i. Remediación del suelo afectado con petróleo crudo que cumpla con los ECA para suelo agrícola.</p> <p>ii. Tratamiento y/o disposición final de los suelos impregnados con petróleo crudo.</p> | En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución emitida por la Autoridad Decisora. | <p>Remitir a la DFAI en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, la siguiente información:</p> <p>i. Informe de Monitoreo de calidad de suelo, acompañado de los informes de ensayo, fotografías y/o videos fechados que cumpla con los ECA para suelo agrícola.</p> <p>ii. Certificados y/o documentos que acrediten tratamiento de los suelos impregnados con petróleo y, los manifiestos de manejo de residuos peligrosos que acrediten su</p> |

| N° | Conducta infractora | Medida correctiva | | |
|----|---------------------|-------------------|-------|---|
| | | Obligación | Plazo | Forma de acreditar el cumplimiento |
| | | | | disposición final en un lugar autorizado. |

Fuente: Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: TFA

12. La Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora

- i) La DFAI señaló que durante la Supervisión Especial 2017, la DSEM identificó que el derrame de petróleo crudo se produjo por fallas en el sistema de purga de la electrobomba EB-05, lo que originó que el petróleo fuera evacuado sin control hacia el sump tank (tanque sumidero N° 2), donde la falla del sensor de nivel crítico impidió que se activara la bomba de evacuación controlada (electrobomba EB-188), ocasionando el rebose del petróleo hacia la poza del sistema de contención del sump tank.
- ii) Dicha poza no contaba con una válvula de control y se encontraba conectada en el punto de salida de fluidos de una línea de drenaje pluvial (6 pulgadas de diámetro), permitiendo que el petróleo discurriera por la válvula de control de ingreso del agua pluvial (que se encontraba abierta) y llegara hasta la trampa de grasa, la cual se encontraba con sedimentos (tierra y arena) propios del drenaje pluvial, lo que limitó su función.
- iii) Asimismo, del análisis de las muestras tomadas a efectos de evaluar los Estándares de Calidad Ambiental suelo de uso agrícola (en adelante, **ECA Suelo**) y del agua superficial (en adelante, **ECA Agua**) de las áreas impactadas; la Autoridad Decisora indicó que se acreditó el exceso respecto del parámetro TPH F2 respecto del los ECA Suelo, y de los parámetros de hidrocarburos totales de petróleo (HTP), aceites y grasas, y plomo respecto de los ECA Agua.

Respecto a los descargos del administrado

- iv) Sobre el principio de causalidad, Pluspetrol Norte indicó que el derrame se produjo por un acto inseguro de uno de sus trabajadores. Al respecto, la DFAI señaló que, de conformidad con el artículo 3° del RPAAH, Pluspetrol Norte, al ostentar la calidad de titular del Lote 8, es el responsable por las actividades que se desarrollan en el mismo, así como los impactos ambientales negativos que su personal pudiese ocasionar. No obstante, lo anterior, la Autoridad Decisora precisó que si bien la falla en el sistema de purga de la electrobomba EB-05 se debió a un factor humano, se tiene certeza que la falla en la bomba EB-188 se debió a un problema mecánico que el administrado debió prevenir y evitar.

- 
- 
- 
- v) Sobre las presuntas medidas de prevención adoptadas por el administrado, la DFAI señaló que el administrado no acreditó que adoptó todas las medidas necesarias para evitar la ocurrencia de la emergencia ambiental y que, por tanto, el derrame se produjo por causas ajenas a su responsabilidad.
 - vi) Con respecto a la exigibilidad de las medidas de prevención, el administrado alegó que en caso se detecte que una determinada medida preventiva es insuficiente, el OEFA no se encontraría facultado para declarar responsabilidad administrativa o sancionar dicha conducta, sino que sólo podrá ordenar medidas correctivas o disponer que se incluyan nuevas medidas preventivas en el instrumento de gestión ambiental.
 - vii) Sobre el particular, la DFAI señaló que de conformidad con el artículo 3° del RPAAH, aceptar la interpretación del administrado referida a la falta de exigibilidad de las medidas de prevención, implicaría un incumplimiento de los deberes de vigilancia y protección del medio ambiente, así como los principios que rigen el derecho ambiental, como es el principio de prevención.
 - viii) Con relación a la presunta imposibilidad de sancionar al administrado debido a lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, la Autoridad Decisora precisó que las disposiciones del mismo tuvieron vigencia hasta el 13 de julio de 2017; sin embargo, el derrame se produjo el 7 de diciembre de 2017; en consecuencia, es posible la aplicación de una multa.
 - ix) Respecto de la presunta subsanación de la conducta, la DFAI señaló que en tanto la presente imputación consiste en la falta de medidas de prevención, se desprende que, con la ocurrencia de los derrames de hidrocarburos, ya se configuró el daño potencial al medio ambiente y a la salud humana; por lo tanto, las medidas de contención, limpieza y posterior disposición de suelos impregnados con hidrocarburos no enerva de manera alguna la responsabilidad del administrado ni implica subsanación de la conducta.
 - x) Por las razones expuestas, la DFAI declaró administrativamente responsable a Pluspetrol Norte, determinó el cumplimiento de la medida correctiva descrita en el cuadro N° 2 de la presente resolución y le impuso una multa ascendente a 31.53 UIT.
 - xi) Finalmente, respecto de las medidas correctivas dictadas, la Autoridad Decisora señaló que los fluidos de hidrocarburos, al entrar en contacto con los componentes suelo y agua superficial, alteran sus características físicas y químicas, lo que afecta la calidad de los mismos y las especies que en ellas residen.

13. El 23 de octubre de 2018¹⁵, Pluspetrol Norte interpuso recurso apelación contra la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI, sustentándose los siguientes fundamentos:
- a) Con respecto a la declaración de responsabilidad administrativa, reafirmó los argumentos esgrimidos en el escrito de descargos presentado mediante Carta PPN-LEG-18-066. Asimismo, indicó que actuó de manera inmediata activando el plan de contingencia.
 - b) De otro lado, señaló que los ECA Suelo han sido comparados respecto de parámetros para suelo agrícola, siendo que el suelo que se encuentra en sus instalaciones es industrial, de conformidad con lo establecido en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM.
 - c) Sobre la medida correctiva, solicitó la nulidad de la misma y, en tal sentido, adjuntó los registros de mantenimiento y el protocolo de entrega del instrumento calibrado de la EBB-188, una orden de trabajo para efectuar labores de instalación en el nuevo transmisor, y registros fotográficos que acreditan las mejoras implementadas.
14. El 12 de noviembre de 2018, el administrado presentó un escrito complementario a su recurso de apelación¹⁶, solicitando se revoque la existencia de responsabilidad administrativa y las medidas correctivas impuestas. Adicionalmente, adjuntó el Informe de Ensayo 62802-2018 a fin de acreditar que realizó acciones de limpieza.

II. COMPETENCIA

15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁷, se crea el OEFA.
16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹⁸ (en

¹⁵ Escrito con registro N° 62754 (folios 110 al 131).

¹⁶ Escrito con registro N° 91900 (folios 134 al 148).

¹⁷ **Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario (diario oficial *El Peruano*, 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.

¹⁸ **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 26 de abril de 2013. (...)

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

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.

17. 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 OEFA¹⁹.
18. A través del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (...)

Artículo 11°.- Funciones generales (...)

- c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

¹⁹ **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.

²⁰ **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** (diario oficial *El Peruano*, 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.

²¹ **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.

²² **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** (diario oficial *El Peruano*, 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.

las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

19. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. ADMISIBILIDAD

20. 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 219° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (TUO de la LPAG), por lo que es admitido a trámite.

IV. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

21. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)²⁵.

²³ 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.

²⁴ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, (diario oficial *El Peruano*, 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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

22. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁶, 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.
23. 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.
24. 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 originado el reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁷.
25. 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 fundamental²⁸, 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 preserve²⁹, y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

²⁶ El numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611 de la Ley General del Ambiente (diario oficial *El Peruano*, 15 de octubre de 2005) sostiene que:

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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁸ **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.

²⁹ Al respecto, el TC, 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.

³⁰ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar las siguientes sentencias: T-760/07 (Corte Constitucional de Colombia) y aquella recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (Tribunal Constitucional).

26. 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.
27. 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) de reparación frente a daños ya producidos; (ii) de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan, y (iii) de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³¹.
28. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

V. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 979-2018-OEFA/DFAI/SFEM Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2272-2018-OEFA/DFAI

29. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM en la Resolución Subdirectoral N° 979-2018-OEFA/DFAI/SFEM y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³². Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
30. De conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1³³ del artículo IV del Título Preliminar del

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

³² **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013
Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)
2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

³³ **TUO de la LPAG**
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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 conferidas³⁴.

31. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
32. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246°³⁵ de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía³⁶.
33. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de

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.

³⁴ 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.

³⁵ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

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

³⁶ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto³⁷.

34. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas³⁸, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre³⁹.
35. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.

³⁷ “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

³⁸ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

³⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

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

Expediente N° 2192-2004-AA

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

36. Asimismo, el principio de debido procedimiento se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas; y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁴⁰.
37. Respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3^o⁴¹ del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^o⁴² del citado instrumento, se establece que la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a las anteriores justifican el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
38. Por su parte, en el artículo 10 del TUO de la LPAG se establece como uno de los supuestos que constituyen vicios del acto administrativo y que causan nulidad de pleno derecho el siguiente:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.

⁴⁰ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

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

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

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

⁴¹ TUO de la LPAG

Artículo 3.- Requisitos de validez de los actos administrativos (...)

4. Motivación. - El acto administrativo debe estar debidamente motivado, en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

⁴² TUO de la LPAG

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulte específicamente esclarecedoras para la motivación del acto (...)

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 (...)
39. En atención al marco normativo expuesto, corresponde verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SFEM, y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa.

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

40. En relación a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador el artículo 252° del TUO de la LPAG, establece lo siguiente:

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

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

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

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

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

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

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

42. En relación con las características que debe contener la imputación de cargos Morón Urbina⁴³ precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, que a efectos deben reunir los requisitos de:

- a) Precisión: Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir, la expresión de las sanciones que se le pudiera imponer así

⁴³ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

como la autoridad competente para imponer la sanción con la norma que atribuya competencia. Estos elementos deben ser precisos y no sujetos a inferencias o deducciones por parte de los imputados (...)

- b) Claridad: posibilidad real de entender los hechos y calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la Administración.
- c) Inmutabilidad: no puede ser variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios inmersa en el principio de conducta procedimental
- d) Suficiencia: debe contener toda la información necesaria para que el administrado le pueda contestar, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo.

43. La correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional⁴⁴ en diversas sentencias ha precisado que la imputación debe contener información de forma clara y precisa al administrado. Por citar una de ellas, en el fundamento 14 del Exp. 02098-2010-PA/TC (Caso Eladio Oscar Iván Guzmán Hurtado), precisó lo siguiente:

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

44. De lo expuesto, se determina que una correcta imputación de cargo (comunicación del inicio del procedimiento sancionador), debe hacer conocer al administrado de forma clara, precisa y suficiente, los siguientes supuestos:
- a) El hecho por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
 - b) La infracción legal que podría haberse generado.
 - c) La sanción que se le puede imponer.
 - d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

Respecto al caso en particular

45. En el presente procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte fue iniciado el 18 de abril de 2018 mediante notificación de la Resolución Subdirectoral N° 979-2018-OEFA/DFAI/SFEM, a través de la cual la SFEM informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Especial 2017 habrían generado el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, configurando

⁴⁴ Numeral 14 de la sentencia que recae en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

la infracción prevista en el numeral 2.3 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, detallado a continuación:

| CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS | | | | |
|---|--|------------------------|---------------------------|-------------------|
| SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR | | BASE LEGAL REFERENCIAL | GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN MONETARIA |
| INFRACCIÓN | SUBTIPO INFRACTOR | | | |
| OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES | | | | |
| 2.3 | No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo | Artículo 3° del RPAAH | GRAVE | De 20 a 2 000 UIT |
| | Genera daño potencial a la flora o fauna. | | GRAVE | De 30 a 3 000 UIT |
| | Genera daño potencial a la salud o vida humana. | | | |

46. En consideración al contenido de la imputación de cargos, este Tribunal advierte que la SFEM inició el procedimiento sancionador a Pluspetrol Norte, infringiendo los requisitos que debe contener la imputación de cargos, vulnerando su derecho de defensa, por las razones que se precisan a continuación:

(i) La tipificación de la infracción no se realizó de forma concreta, debido a que el numeral 2.3 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, la cual recoge el tipo infractor previsto en el literal c) del artículo 4° del mismo dispositivo legal⁴⁵, contiene diversos supuestos por los cuales se puede infringir dicho dispositivo legal, los cuales, para efectos del presente análisis, se clasifican en dos subtipos infractores:

- No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental **generando un daño potencial a la flora o fauna**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributaria.
- No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental **generando un daño potencial a la salud o vida humana**. Conducta que será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributaria.

(ii) De lo anterior, se advierte que el referido dispositivo legal recoge dos (2) supuestos de infracción, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

⁴⁵

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 035-2015-OEFA/CD.

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

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

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

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

| SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR (literal "d" del artículo 4° de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD) | |
|---|---|
| Infracción | Subtipo Infractor |
| No adoptar medidas de prevención para evitar la ocurrencia de un incidente o emergencia ambiental que genere un impacto ambiental negativo. | a). Genera daño potencial a la flora o fauna. |
| | b). Genera daño potencial a la salud o vida humana. |

- (iii) En efecto, en el presente caso, es posible advertir que si bien la Autoridad Instructora señaló el supuesto en el cual se pudo haber configurado el hecho que dio origen al procedimiento administrativo sancionador materia de análisis (vale decir, el no adoptar las medidas de prevención para evitar impactos ambientales negativos en el suelo, producto del derrame de petróleo crudo ocurrido el 7 de setiembre de 2017 en el *sump tank* de las bombas EB-04 y EB-05 de la Batería 1 del Lote 8); cierto es que, la mencionada autoridad no consideró que dicha infracción establece además dos subtipos infractores, los mismos que al ser independientes, ameritan ser analizados de manera individual, a efectos de que se realice una correcta aplicación del principio de tipicidad.
- (iv) Ello, en tanto que, al ser supuestos distintos los previstos en el numeral 2.3 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico para cada uno de ellos, en función a la generación de daño potencial que originen.
- (v) Deficiencias en la imputación que, por otro lado, no fueron advertidas en la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI —donde se declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte—, debido a que en su parte resolutive se hace remisión a la Resolución Subdirectoral N° 979-2018-OEFA/DFAI/SFEM— la cual, en función a lo señalado en los fundamentos *supra*, contiene un vicio en la tipificación.
- (vi) Sobre el particular, debe señalarse que, en función a sus prerrogativas, le corresponde a la Autoridad Decisora verificar que en la imputación de cargos se realice una distinción clara de cada uno de los tipos infractores que se le imputa a los administrados, a fin de que la posterior determinación de responsabilidad sea acorde con el principio de tipicidad.
- (vii) De forma que, en la determinación de la responsabilidad por la comisión de una infracción, se haga en función i) a una imputación de forma diferenciada, verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, y ii) al cumplimiento, para cada supuesto, de los requisitos concernientes a la debida motivación.
- (viii) Con ello en cuenta, en el caso de atribuir la infracción establecida en el numeral 2.3 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD al administrado, la Autoridad Instructora debe precisar, en la imputación de

cargos, el subtipo infractor correspondiente del mencionado numeral antes señalado.

47. Teniendo en cuenta el referido análisis, se determina que el presente procedimiento se tramitó vulnerando el principio de tipicidad lo cual acarrea la vulneración del debido procedimiento y en específico al derecho de la defensa de Pluspetrol Norte, debido a que las deficiencias que contiene la imputación de cargos no permiten conocer a exactitud la infracción normativa que pudo haber generado el hecho que se le imputa, y por el cual puede ser sancionado.
48. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectorial N° 979-2017-OEFA-DFAI/SFEM del 16 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018, fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, así como el requisito de validez de debida motivación de acto administrativo, establecido en el inciso 4 del artículo 3° de la citada norma, con lo cual se incurrió en las causales de nulidad de los numerales 1 y 2 del artículo 10 de la referida norma⁴⁶.
49. En consecuencia, al haberse declarado la existencia de responsabilidad de Pluspetrol Norte sin haberse comunicado la imputación de cargos conforme a los requisitos que contempla el artículo 252° y 253° del TUO de la LPAG, se le ha generado indefensión, resultando de aplicación el artículo 10 de la citada norma, que permite declarar la nulidad de los actos administrativos que hayan sido emitidos sin respetar normas de orden público, en ese sentido, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectorial N° 979-2017-OEFA-DFAI/SFEM del 16 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018.
50. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG⁴⁷, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la SFEM iniciar nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el presunto infractor, debiendo considerar, en el momento de la imputación de cargos, los artículos 252° y 253° del TUO de la LPAG.

⁴⁶

TUO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)

⁴⁷

TUO de la LPAG.

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

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

51. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación formulado, al haberse declarado la nulidad de la Resolución Subdirectoral N°979-2017-OEFA-DFAI/SFEM del 16 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018, las cuales son materia de cuestionamiento.

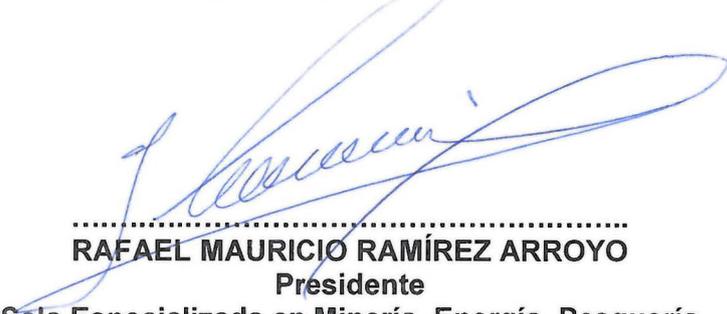
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación,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

SE RESUELVE:

PRIMERO. - Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 979-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 16 de abril de 2018 y la Resolución Directoral N° 2272-2018-OEFA/DFAI del 28 de setiembre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como su medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma 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 Pluspetrol Norte S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.


.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Presidente

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



CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ

Vocal

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



MARCOS MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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