



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

**RESOLUCIÓN N° 457-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 2852-2017-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : GAS NATURAL DE LIMA Y CALLAO S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2428-2018-OEFA/DFAI

*SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 0033-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 12 de enero de 2018 y la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI del 15 de octubre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Gas Natural de Lima y Callao S.A., por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; al 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, 20 de diciembre de 2018

**I. ANTECEDENTES**

1. Gas Natural de Lima y Callao S.A.<sup>1</sup>, (en adelante, **Calidda**) es una empresa que es titular del Sistema de Gas Natural ubicada en el Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa y su Zona de Amortiguamiento, en el distrito de Chorrillos, provincia y departamento de Lima (en adelante, **Sistema de Gas Natural**).
2. El 17 de agosto del 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una Supervisión Especial al Sistema de Gas Natural operada por Calidda (en adelante, **Supervisión Especial**), a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.

<sup>1</sup> Registro Único de Contribuyente N° 20503758114.

3. Los resultados de la Supervisión Especial fueron recogidos en el Acta de Supervisión Directa S/N<sup>2</sup> del 17 de agosto de 2017 (en adelante, **Acta de Supervisión**), en el Informe de Supervisión N° 643-2017-OEFA/DS-HID<sup>3</sup> del 10 de noviembre de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 033-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 12 de enero de 2018<sup>4</sup>, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Calidda.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Calidda<sup>5</sup>, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1376-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 23 de agosto de 2018<sup>6</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
6. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI del 15 de octubre de 2018<sup>7</sup> a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad de Calidda conforme se muestra en el siguiente cuadro<sup>8</sup>:

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

| Conducta infractora                           | Norma Sustantiva   | Norma Tipificadora  |
|---|--|---|
| Calidda no cumplió con remitir la información | Literales c. y c.1 del artículo 15° de la Ley N° 29325 - Ley | Literales b) y d) del artículo 3° <sup>11</sup> y los numerales 1.2 y 1.4 del |

- <sup>2</sup> Contenido en el aplicativo informático denominado "Información Aplicada a la Supervisión -INAPS".
- <sup>3</sup> Folios 2 al 8.
- <sup>4</sup> Folios 9 al 11. Cabe indicar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 18 de enero de 2018 (Folio 12).
- <sup>5</sup> Presentado mediante escrito con registro del 15 de febrero de 2018 (folios 14 al 25). Ampliado con escrito de registro del 15 de mayo de 2018 (folios 26 y 27)
- <sup>6</sup> Folios 28 al 38. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de setiembre de 2018 mediante la Carta N° 2683-2018-OEFA/DSAI (folio 44) y que el administrado presentó sus descargos el 25 de setiembre de 2018 (folios 46 al 97).
- <sup>7</sup> Folios 117 al 127. Dicho acto fue notificado al administrado el 17 de octubre de 2018 (folio 135)
- <sup>8</sup> Cabe señalar que en el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI, se declaró el archivo de la presunta conducta infractora detallada en el numeral 2 de la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0033-2018-OEFA/DFAI/SFEM.
- <sup>11</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD, que aprueba la tipificación de las infracciones administrativas y establecen la escala de sanciones relacionadas con la eficacia de la fiscalización ambiental, aplicables a las actividades económicas que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de octubre de 2013.**  
**Artículo 3°.- Infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental**  
 Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental:

| Conducta infractora  | Norma Sustantiva   | Norma Tipificadora  |
|--|--|---|
| requerida mediante Acta de Supervisión del 17 de agosto de 2017. | del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, <b>Ley del SINEFA</b> ) <sup>9</sup> y los literales a) y d) del artículo 17° y el artículo 19° del Reglamento de Supervisión Directa del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD <sup>10</sup> (en adelante, | rubro 1 del Cuadro de Tipificaciones de Infracciones y Escala de Sanciones Vinculadas con la Eficacia de la Fiscalización Ambiental, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD <sup>12</sup> (en adelante, <b>Resolución N° 042-2013-OEFA/CD</b> ). |

b) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. (...)

d) Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas descritas en los Literales a), b) y c) precedentes. Estas infracciones administrativas son muy graves y serán sancionadas con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

<sup>9</sup> **Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 5 de marzo de 2009.

**Artículo 15.-** Facultades de fiscalización

El OEFA, directamente o a través de terceros, puede ejecutar las acciones necesarias para el desarrollo de sus funciones de fiscalización, para lo cual contará con las siguientes facultades: (...)

c. Proceder a practicar cualquier diligencia de investigación, examen o prueba que considere necesario para comprobar que las disposiciones legales se observan correctamente y, en particular, para:

c.1 Requerir información al sujeto fiscalizado o al personal de la empresa sobre cualquier asunto relativo a la aplicación de las disposiciones legales. (...)

<sup>10</sup> **Reglamento de Supervisión Directa del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 005-2017-OEFA/CD**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de febrero de 2017.

**Artículo 17°.-** Facultades del supervisor

El supervisor goza, entre otras, de las siguientes facultades:

a) Requerir a los administrados la presentación de documentos, incluyendo libros contables, facturas, recibos, comprobantes de pago, registros magnético/electrónicos vinculados al cumplimiento de las obligaciones fiscalizables del administrado y, en general, toda la información necesaria para el cumplimiento de las labores de supervisión, la que debe ser remitida en el plazo y forma que establezca el supervisor. (...)

d) Requerir copias de los archivos físicos y electrónicos, así como de cualquier otro documento que resulte necesario para los fines de la acción de supervisión.

**Artículo 19°.- De la información para las acciones de supervisión**

El administrado debe mantener en su poder toda la información vinculada a su actividad o función en las instalaciones y lugares sujetos a supervisión por un plazo de cinco (5) años contados a partir de su emisión, debiendo entregarla al supervisor cuando este la solicite. En caso de no contar con la información requerida, la Autoridad de Supervisión le otorgará un plazo para su remisión.

<sup>12</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA-CD**

| CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL |                       |  |                      |                   |
|---|-----------------------|--|----------------------|-------------------|
| 1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA ENTREGA DE INFORMACIÓN A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL                         |                       |  |                      |                   |
| INFRACCIÓN BASE   | NORMATIVA REFERENCIAL | CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN NO MONETARIA | SANCIÓN MONETARIA |
|   |                       |  |                      |                   |

| Conducta infractora | Norma Sustantiva                   | Norma Tipificadora |
|---------------------|------------------------------------|--------------------|
|                     | Reglamento de Supervisión Directa) |                    |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 0033-2018-OEFA/DFAI/SFEM  
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

7. La Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- i) Durante la Supervisión Especial 2017, la DS requirió información a Calidda, otorgándole un plazo de dos (2) días hábiles para su presentación, el cual venció el 28 de agosto del 2017 sin que el administrado haya presentado lo requerido por la Autoridad, conforme consta en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión.
- ii) Asimismo, la Autoridad Decisora precisó que a la fecha de emisión del Informe de Supervisión, Calidda no presentó la información requerida y que ello también se advirtió de la verificación del Sistema de Trámite Documentario del OEFA.
- iii) Además, refirió que en el escrito ampliatorio de sus descargos Calidda adjuntó diversos documentos a través de un medio magnético, a fin de dar cumplimiento al requerimiento realizado por la DS; sin embargo, advirtió que el hecho fue parcialmente corregido ya que no cumplió con remitir el Informe de los trabajos de la apertura, zanjado y cierre realizados en la instalación de los ductos de gas natural dentro de la zona de amortiguamiento del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa.
- iv) Posteriormente, de la revisión de sus descargos al Informe Final de Instrucción, la primera instancia indicó que el Informe de Construcción, excavación y compactación del proyecto AC-13-835 EXT.RED A AV.

|   |   |           |              |                  |
|---|---|-----------|--------------|------------------|
| 1.2 No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido.      | Artículos 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículo 15° de la Ley del SINEFA.                  | LEVE      | Amonestación | Hasta 100 UIT    |
| 1.4 Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas descritas en los numerales 1.1, 1.2 y 1.3 precedentes. | Artículos 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículos 13°, 15°, 16° y 18° de la Ley del SINEFA. | MUY GRAVE |              | De 10 a 1000 UIT |

DEFENSORES-PAN.SUR y de las fotografías adjuntas, muestran que el administrado ha descrito cada una de las actividades ejecutadas en la zona de amortiguamiento del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa (Av. Defensores del Moro). Con lo que el administrado corrigió su conducta al remitir la información faltante.

- v) Adicionalmente, precisó que la documentación requerida a Calidda fue necesaria para evaluar el manejo ambiental que la empresa realizaba por las obras de instalación del ducto de gas natural en la Zona de Amortiguamiento, que de acuerdo a su compatibilidad constituye una zona intervenida, pero que requiere necesariamente de protección a efectos de evitar causar un daño potencial a las diversas asociaciones vegetales y al hábitat de aves acuáticas (aves migratorias) existentes en el lugar.
- vi) Por lo que la conducta infractora materia de análisis generaría daño potencial a la flora y fauna, en la medida que el requerimiento de información solicitada por la DS está vinculado a la realización de los trabajos y obras para la instalación de los ductos de gas natural dentro de la zona de amortiguamiento del Refugio; configurando la conducta tipificada en el numeral 1.4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD.

8. El 9 de noviembre de 2018, Calidda interpuso recurso de apelación<sup>13</sup> contra la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI, argumentando lo siguiente:

- a) Del considerando 21 de la resolución venida en grado, se desprende que con los escritos presentados al OEFA, cumplió con remitir toda la información solicitada. Asimismo, indicó que en el considerando 51 se destimó la aplicación de una medida correctiva debido a que corrigió la conducta imputada y no existen efectos adversos a revertir; lo cual significa que no hubo ninguna afectación ambiental.
- b) Asimismo, en base a lo establecido en el literal d) del artículo 3° de la Resolución N° 042-2013-OEFA/CD, indicó que en el considerando 52 de la resolución apelada se descartó el daño real, y estimó que los hechos materia de sanción se encuentran relacionados a la existencia del daño potencial al momento de cometerse la infracción, condición que no fue acreditada.
- c) Complementariamente a ello, refirió que presentó el Oficio N° 377-2017-SERNAP-DGANP<sup>14</sup>, el cual, contiene el Informe que acredita la compatibilidad de la actividad "Instalacion y Operación de Tubería de Gas del Proyecto de Distribución en el Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa (RVSLPV) y su Zona de Amortiguamiento, concluyendo que la actividad mencionada conversa con los objetivos de conservación,

<sup>13</sup> Folios 137 a 142.

<sup>14</sup> Con el escrito de ampliación a su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral N° 033-2018-OEFA/DFAI/SFEM.

categoría, Plan Maestro y zonificación del Refugio de Vida Silvestre Los Pantanos de Villa. Lo cual significaría que las actividades que se llevaron a cabo en la Zona de Amortiguamiento de Pantanos de Villa, no podían generar un daño potencial al medio ambiente.

- d) En ese sentido, alegó que la tipificación de la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI es errónea, y que el supuesto correcto es el contemplado en el literal b) del artículo 3° de la Resolución N° 042-2013-OEFA/CD; por lo que la tipificación y la multa que se le aplica son nulas.
- e) Por otro lado, refirió que los fundamentos para la determinación de la multa no son los correctos, debido a que el factor de detección considerado es de 0.75 tratándose de un requerimiento en el marco de una actuación de supervisión, por lo que no se sustenta tal motivación. En ese sentido, indicó que corresponde que el factor de detección a aplicarse sea de 1, por la naturaleza de la infracción ya que esta se detectó de inmediato por el área de fiscalización del OEFA.
- f) Adicionalmente, respecto al beneficio ilícito y al considerando 59 de la resolución apelada, indicó que al imponérsele una sanción se consideran los ingresos de un ingeniero y un asistente, por un plazo de 5 días, para poder recopilar la información y remitirla dentro del plazo concedido en el Acta de Supervisión, cuando el plazo que se le concedió fue únicamente de 2 días, lo cual demuestra una falta de coherencia entre los criterios para sancionarlos y los hechos.
- g) Ello significa que son claros los errores que repercuten en un incremento de la multa impuesta, siendo que corresponde una multa pecuniaria mucho menor en base a lo advertido y bajo el principio de razonabilidad, por lo que la sanción a imponer en base a la tipificación correcta debería ser una amonestación.

## II. COMPETENCIA

- 9. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>15</sup>, se crea el OEFA.

---

<sup>15</sup> Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente  
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.

10. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>16</sup> (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.
11. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante el Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>17</sup>.
12. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>18</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>19</sup> al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>20</sup> se estableció que el OEFA asumiría las

<sup>16</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, 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)**

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.

<sup>17</sup> **Ley N° 29325**

**Disposiciones Complementarias Finales**

**Primera.** Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documentario, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

<sup>18</sup> **Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA**

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

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

<sup>19</sup> **Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de supervisión y fiscalización de las actividades mineras al Osinerg**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de enero de 2007.

**Artículo 18°.- Referencia al OSINERG**

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al Osinerg en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al Osinergmin.

<sup>20</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general**

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

13. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>21</sup>, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>22</sup> se dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

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

15. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General

---

y electricidad, entre Osinergrmin y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

<sup>21</sup> Ley N° 29325

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

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

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

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

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

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

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

del Ambiente (en adelante, **LGA**)<sup>24</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica, y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

16. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
17. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>25</sup>.
18. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>26</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>27</sup>; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>28</sup>.

<sup>24</sup> Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

**Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

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

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

<sup>26</sup> **Constitución Política del Perú**

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

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

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

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

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

19. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
20. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>29</sup>.
21. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. ADMISIBILIDAD

22. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los 15 días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del TUO de la LPAG, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, por lo que es admitido a trámite.

#### V. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 0033-2018-OEFA-DFAI/SFEM Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2428-2018-OEFA/DFAI

23. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Calidda 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° 0033-2018-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/CD<sup>30</sup>. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se

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

<sup>30</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013

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

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

pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

24. De conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1<sup>31</sup> del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG se establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>32</sup>.
25. 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.
26. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246°<sup>33</sup> 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 analogía<sup>34</sup>.

31

**TUO de la LPAG**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

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

32

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.

33

**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.

34

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*.

27. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto<sup>35</sup>.
28. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas<sup>36</sup>, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre<sup>37</sup>.

---

Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

<sup>35</sup> “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

<sup>36</sup> Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

<sup>37</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

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

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

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo,

29. 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.
30. 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 derecho<sup>38</sup>.
31. Respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3<sup>o</sup><sup>39</sup> del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6<sup>o</sup><sup>40</sup> 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

---

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.

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> **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.

<sup>40</sup> **TUO de la LPAG**

**Artículo 6.- Motivación del acto administrativo**

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

6.3. 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 (...)

resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

32. 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.
  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 (...)

33. 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

34. 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. (...)

35. 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.

36. En relación con las características que debe contener la imputación de cargos Morón Urbina<sup>41</sup> precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa

<sup>41</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

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

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

37. La correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional<sup>42</sup> 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.

38. 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.

---

<sup>42</sup> Numeral 14 de la sentencia que recae en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

Respecto al caso en particular

39. El presente procedimiento administrativo sancionador contra Calidda fue iniciado el 18 de enero de 2018 mediante la notificación de la Resolución Subdirectorial N° 0033-2018-OEFA/DFAI/SFEM, a través de la cual la SFEM informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Especial habrían generado el incumplimiento de los literales c. y c.1 del artículo 15° de la Ley del SINEFA y los literales a) y d) del artículo 17° y el artículo 19° del Reglamento de Supervisión Directa, configurando las infracciones previstas en los literales b) y d) del artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD y numerales 1.2 y 1.4 del rubro 1 del Cuadro Anexo del mismo cuerpo legal, detallado a continuación:

**Artículo 3°.- Infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental**

Constituyen infracciones administrativas relacionadas con la entrega de información a la Entidad de Fiscalización Ambiental: (...)

- b) No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido. La referida infracción es leve y será sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias. (...)
- d) Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas descritas en los Literales a), b) y c) precedentes. Estas infracciones administrativas son muy graves y serán sancionadas con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias.

| CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES VINCULADAS CON LA EFICACIA DE LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL   |   |  |                      |                   |
|---|---|--|----------------------|-------------------|
| 1. OBLIGACIONES REFERIDAS A LA ENTREGA DE INFORMACIÓN A LA ENTIDAD DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL   |   |  |                      |                   |
| INFRACCIÓN BASE   | NORMATIVA REFERENCIAL   | CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN | SANCIÓN NO MONETARIA | SANCIÓN MONETARIA |
| 1.2 No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido.      | Artículos 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículo 15° de la Ley del SINEFA.                  | LEVE   | Amonestación         | Hasta 100 UIT     |
| 1.4 Existiendo una situación de daño ambiental potencial o real, incurrir en cualquiera de las conductas descritas en los numerales 1.1, 1.2 y 1.3 precedentes. | Artículos 18° y 19°, y Cuarta y Séptima Disposición Complementaria Final del Reglamento de Supervisión Directa, Artículos 3°, 4°, 5° y 6° del Reglamento Especial de Supervisión Directa, Artículo 169° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, y Artículos 13°, 15°, 16° y 18° de la Ley del SINEFA. | MUY GRAVE                                    |                      | De 10 a 1000 UIT  |

40. En consideración al contenido de la imputación de cargos, este Tribunal advierte que la SFEM inició el procedimiento sancionador a Calidda, 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 se consideró como normas tipificadoras las previstas en los literales b) y d) del artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, los cuales contienen tipos infractores independientes y se diferencian por generar o no generar daño potencial o real, conforme se detalla a continuación:

- No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido, **sin existir una situación de daño ambiental potencial o real**. Conducta calificada como leve y sancionada con amonestación o multa de hasta cien (100) Unidades Impositivas Tributarias.

- No remitir a la Entidad de Fiscalización Ambiental la información o la documentación requerida, o remitirla fuera del plazo, forma o modo establecido **existiendo una situación de daño ambiental potencial o real**. Conducta calificada como muy grave y sancionada con una multa de diez (10) hasta mil (1 000) Unidades Impositivas Tributarias<sup>43</sup>.

(ii) Complementariamente, consideró del Cuadro aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, los numerales 1.2 y 1.4 del Rubro 1.

(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, no remitir la información requerida mediante Acta de Supervisión del 17 de agosto de 2017); cierto es que, la mencionada autoridad no consideró que dicha infracción contiene tipos independientes, por tanto, 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 los literales b) y d) del artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento jurídico para cada uno de ellos, en función a

<sup>43</sup> En este punto debe indicarse que la Exposición de motivos de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD, señala que se ha considerado conveniente reprimir con una sanción mayor el desarrollo de las conductas antes descritas en un contexto de daño ambiental potencial o real. Ello debido a que debe tenerse en cuenta que la comisión de esta infracción podría impedir que la autoridad de fiscalización ambiental realice una intervención oportuna con la finalidad de evitar o remediar el daño ambiental. Por lo que esa infracción califica como muy grave.

que se genere o no se genere una situación de daño ambiental potencial o real.

- (v) Deficiencias en la imputación que, por otro lado, no fueron advertidas en la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI —donde se declaró la responsabilidad administrativa de Calidda—, debido a que en su parte resolutive se hace remisión la Tabla N° 1 de la Resolución Subdirectoral N° 0033-2018-OEFA-DFAI/SFEM— la misma que 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 los literales b) y d) del artículo 3° de la Resolución de Consejo Directivo N° 042-2013-OEFA/CD y los numerales 1.2 y 1.4 del rubro 1 del Cuadro Anexo del mismo cuerpo legal, la Autoridad Instructora debe precisar, en la imputación de cargos, el tipo infractor que corresponda, ello, en tanto que, conforme se ha señalado a lo largo de la presente resolución, los tipos infractores previstos en los numerales mencionados, son independientes, conteniendo supuestos distintos los cuales presentan diferencias en la cuantificación de las sanciones previstas.
41. 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 Calidda, 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.
42. Por lo expuesto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 0033-2018-OEFA-DFAI/SFEM y la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI, fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TULO de la LPAG, así como el requisito de validez de debida motivación del 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 norma<sup>44</sup>.

43. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG<sup>45</sup>, 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.
44. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación formulado, al haberse declarado la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 0033-2018-OEFA-DFAI/SFEM y la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI, las cuales son materia de cuestionamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por 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° 0033-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 12 de enero de 2018 y la Resolución Directoral N° 2428-2018-OEFA/DFAI del 15 de octubre de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Gas Natural de Lima y Callao S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución 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 misma.

44

#### 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 (...)

45

#### TUO DE LA LPAG

##### Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

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

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** la presente resolución a Gas Natural de Lima y Callao 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