

REPÚBLICA DEL PERÚ



Tribunal de Fiscalización Ambiental

Resolución N° 64-2013-OEFA/TFA

Lima, 29 NOV. 2013

VISTOS:

El recurso de apelación interpuesto por PLUSPETROL PERÚ CORPORATION S.A. contra la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI emitida por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental el 29 de agosto de 2013, en el Expediente N° 364-2013-OEFA/DFSAI/PAS; y el Informe N° 277-2013-OEFA/TFA/ST del 7 de noviembre de 2013;

CONSIDERANDO:

I. Antecedentes

1. El procedimiento administrativo sancionador se inició como consecuencia de los resultados de las supervisiones operativas llevadas a cabo del 8 al 10 de agosto de 2009 y del 8 al 12 de marzo de 2010 en las instalaciones de la locación San Martín 1 del Lote 88 operada por PLUSPETROL PERÚ CORPORATION S.A.¹ (en adelante, PLUSPETROL), ubicada en el distrito de Echarate, provincia de La Convención, departamento de Cuzco. Como producto de dichas supervisiones, se elaboró el Informe Técnico Acusatorio N° 191-2013-OEFA/DS².
2. Mediante Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI de fecha 29 de agosto de 2013³, notificada el 6 de setiembre de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) impuso

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20304177552.

² Fojas 125 y 126.

³ Fojas 200 a 209.

a PLUSPETROL una multa de cuarenta con quince centésimas (40,15) Unidades Impositivas Tributarias (UIT)⁴, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1

N°	HECHO IMPUTADO	NORMA INCUMPLIDA	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
1	En la locación San Martín 1, las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los Knock Outs Drums, generaban derrame en forma permanente (goteo) por los empaques.	Literal g) del Artículo 43° del Reglamento de Protección Ambiental en Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁵ .	Numeral 3.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD y sus modificatorias ⁶ .	40,15 UIT
MULTA TOTAL				40,15 UIT

Asimismo, en el Artículo 3° de la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI impuso a PLUSPETROL, como medida correctiva, acreditar que ha adoptado las medidas necesarias para realizar un

⁴ El Artículo 4° de la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI, señaló que, ante dicho incumplimiento, impondría a PLUSPETROL una multa coercitiva no menor a una (1) ni mayor a cien (100 UIT).

⁵ Decreto Supremo N° 015-2006-EM - Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.-
"Artículo 43.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:
 (...)
 g. Las instalaciones o equipos tales como: ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, etc, deberán ser sometidos a programas regulares de mantenimiento a fin de minimizar riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames."

⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD - Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN (modificada, entre otras, por Resolución de Consejo Directivo N° 375-2008-OS/CD), publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2007.-

Anexo 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
	Infracción	Base Normativa	Sanción Pecuniaria
	3.2. Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección, control y recuperación de fugas, drenajes, incendios y/o derrames.	Arts. 82° literal a) y 83° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Art. 83° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 72°, 110° y 118° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. Art. 21° del Anexo 1 del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM. Arts. 72°, 106°, 128°, 142° y 240° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 56° y 69° del Reglamento aprobado por D.S. N° 006-2005-EM. Arts. 43°, 44°, 46° y 72° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Arts. 70° y 198° del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Arts. 21° y 79° del Anexo 1 del Reglamento aprobado por el D.S. N° 081-2007-EM	Hasta 2000 UIT.

mantenimiento efectivo de las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los *Knock Out Drums*, a fin de minimizar el riesgo de la ocurrencia de derrame (goteo) en la locación San Martín, en un plazo de treinta (30) días hábiles contados a partir de la notificación de la referida Resolución, precisando que, ante el incumplimiento de la medida correctiva, se le impondría a PLUSPETROL una multa coercitiva no menor de una (1) ni mayor a cien (100) UIT.

3. Mediante escrito presentado el 27 de setiembre de 2013⁷, PLUSPETROL interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

Sobre la vulneración al principio de tipicidad

- a) Mediante la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI, se le pretende sancionar por el goteo de los empaques de las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los Knock Outs Drums; no obstante, dicha conducta infractora no se relaciona con el supuesto de hecho recogido en el Literal g) del Artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, vulnerándose el principio de tipicidad consagrado en el ordenamiento jurídico. Ello es así porque la referida norma únicamente establece la obligación del titular de la actividad de hidrocarburos de efectuar programas regulares de mantenimiento a los equipos e instalaciones a fin de minimizar riesgos, mas no establece los parámetros que un operador debe utilizar para que el mantenimiento sea considerado efectivo.

Respecto al mantenimiento regular de las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los Knock Out Drums

- b) En la locación San Martín 1 existen tres (3) bombas de exportación codificadas como PAH-1250-A, PAH-1250-B y PAH-1250-C, una de las cuales se encuentra en permanente operación y las otras dos como respaldo.
- c) De acuerdo a los "Registros Históricos de las Órdenes de Trabajo de Mantenimiento" que obran en el expediente administrativo, PLUSPETROL realiza mantenimientos periódicos correctivos a sus equipos. Tal es así que durante el periodo comprendido del 1 de agosto de 2009 al 31 de marzo de 2010 se reportó lo siguiente, en relación a las mencionadas bombas de exportación:
- i. La bomba de exportación PAH-1250-A sólo requirió el cambio de empaquetaduras el 23 de diciembre de 2009, encontrándose el resto del periodo en condición "operativa".
 - ii. La bomba de exportación PAH-1250-B tuvo tres (3) intervenciones con fechas 2 de setiembre de 2009, 10 de octubre de 2009 y 28 de diciembre de 2009, por motivos relacionados a los empaques y sellos. Asimismo, dicha bomba fue retirada el 11 de enero de 2010 para las reparaciones respectivas, entrando en operación con fecha 27 de marzo de 2010.

⁷ Fojas 227 a 242.

- iii. La bomba PAH-1250-C tuvo varias intervenciones que involucraron la fabricación de sellos de teflón e inspecciones permanentes para verificar la existencia de goteos mayores a los requeridos por la operación de este equipo.
- d) Adicionalmente a los referidos mantenimientos, PLUSPETROL realiza mantenimiento preventivo a las bombas de exportación, ya que éstas cuentan con un Plan de Mantenimiento Preventivo, el cual se lleva a cabo cada seis (6) meses.

Sobre el goteo de las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los *Knock Out Drums*

- e) El goteo de las bombas de exportación no es producto de su falta de mantenimiento, sino que por las características propias de su operación estas bombas consideradas "*Reciprocantes*" requieren un goteo permanente que permita la lubricación de sus componentes y el enfriamiento de las zonas de fricción para evitar el desgaste prematuro de los mismos.
- f) Dicha característica también fue indicada por el supervisor del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) en la supervisión realizada en enero del año 2010, conforme consta en el "Resumen de Observaciones Pendientes del Informe de Supervisión de Marzo de 2010".
- g) Adicionalmente a ello, el "Manual de Instalación, Puesta en Marcha y Mantenimiento de las bombas de exportación", establece que el paquete de sellos de este tipo de bombas admite una exudación por arrastre de émbolo de aproximadamente 0.001 % del valor de embolada, lo que representa cinco (5) gotas por minuto, cantidad máxima que requiere la bomba de exportación para su lubricación y correcta operación, diseñándose para ello bandejas metálicas que se encuentran en la parte inferior de las bombas de exportación.

Respecto al supuesto daño ambiental

- h) La autoridad administrativa no acreditó que el goteo de las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los *Knock Out Drums* haya producido un daño al ambiente, dado que el goteo propio de la operación de las bombas de exportación es recogido en las bandejas de contención dispuestas a lo largo de la línea de ubicación de las referidas bombas, las cuales impiden el contacto con el suelo. Adicionalmente a ello cuenta con un Plan de Contingencia para las operaciones desarrolladas en la locación San Martín 1 a fin de prevenir, controlar, mitigar y remediar los efectos nocivos ante una posible emergencia.

II. Competencia

- 4. 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 Ambiente⁸, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

5. En mérito a lo establecido en los Artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental⁹, 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.
6. 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 OEFA¹⁰.
7. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, publicado el 21 de enero de 2010, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo

⁸ Decreto Legislativo N° 1013 - Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.-

"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."

⁹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada el 5 de marzo de 2009, modificada por 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

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

(...)

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

(...)"

¹⁰ 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.-

"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."*

Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (OSINERGMIN) al OEFA; y mediante Resolución del Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 2 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011.

8. Por otro lado, el Artículo 10° de la Ley N° 29325¹¹, los Artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM¹², y el Artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 032-2013-OEFA/CD¹³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. Norma Procedimental Aplicable

9. Previamente al análisis de los argumentos formulados por PLUSPETROL, este Órgano Colegiado considera pertinente, en virtud del principio del debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444¹⁴, establecer la normativa procedimental aplicable a la

¹¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.-

"Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) contará 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."

¹² Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.-

"Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

(...)

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

¹³ Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013.-"Artículo 3°.- Competencia del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia."

¹⁴ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.-

"Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo:

(...)

tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes.

10. Al respecto, el presente procedimiento se inició con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, vigente desde el 14 de diciembre de 2012¹⁵, el cual se encuentra actualmente vigente.

IV. Análisis

IV.1. Protección constitucional al ambiente

11. De acuerdo al Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución Política del Perú¹⁶, toda persona tiene el derecho fundamental a "gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida".
12. El Tribunal Constitucional ha desarrollado en recurrente jurisprudencia que el contenido esencial del citado derecho fundamental está configurado por: 1) el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y, 2) el derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado:

*"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"*¹⁷.

1.2. Principio del debido procedimiento.- Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo."

¹⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD – Aprueban Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de diciembre de 2012.-
"Artículo 3°.- Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren."

¹⁶ 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.
(...)

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 4.

13. Asimismo, dicho Tribunal ha señalado que, además del Numeral 22 del Artículo 2° de la Constitución, existe un conjunto de disposiciones de la Carta fundamental referidas a las relaciones entre el individuo, la sociedad y el medio ambiente, denominado "Constitución Ecológica"¹⁸, de las que se deriva un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover con el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo. Al respecto, ha señalado:

*"Así, en primer lugar, al ser los recursos naturales in totum, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras"*¹⁹.

*"(...) la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsora del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar. La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán"*²⁰ (Resaltado agregado)

14. En ese sentido, Amartya Sen advierte que: *"un medio ambiente dañado que le niegue aire limpio a las futuras generaciones (...) seguirá estando dañado sin importar cuán ricas sean esas generaciones"*²¹.
15. Sobre lo que implica el medio ambiente, el Tribunal Constitucional ha señalado que:

*"(...) el medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de 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)"*²².

¹⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de agosto de 2008, recaída en el Expediente 3610-2008-PA/TC, Fundamento Jurídico 33.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional del 19 de febrero de 2009, recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, Fundamento Jurídico 11.

²⁰ Ibid. Fundamento Jurídico 24.

²¹ SEN, Amartya: "Continuing the Conversation: Amartya Sen Talks with Bina Agarwal, Jane Humphries e Ingrid Robeyns". Feminist Economics N°9, 2003, p.330. Consultado el 26 de marzo de 2013: <http://csde.washington.edu/~scurran/files/readings/April28/recommended/ContinuingtheConversation.pdf> (traducción nuestra)

²² Sentencia del Tribunal Constitucional del 1 de abril de 2005, recaída en el Expediente 0048-2004-AI, Fundamento Jurídico 27.

16. En esa línea, el Numeral 2.3 del Artículo 2° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente²³, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En tal contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. Es por ello que dichas medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del medio ambiente y en los instrumentos de gestión ambiental.
18. En este orden de ideas, puede afirmarse que las normas sectoriales referidas a la protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del marco constitucional que regula el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

IV.2. Sobre la vulneración al principio de tipicidad

19. Respecto a lo señalado por PLUSPETROL en el Literal a) del Considerando 3 de la presente Resolución, en relación a que la supuesta conducta infractora no se condice con el supuesto de hecho recogido en el Literal g) del Artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM), resulta oportuno especificar, de modo preliminar, que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidos en la Ley N° 27444.
20. De acuerdo a lo anterior cabe indicar que, por disposición del principio de debido procedimiento previsto en el Numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N°27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, dentro de los cuales se encuentra al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

²³ 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."

21. Sobre los alcances del citado derecho, Morón ha señalado lo siguiente²⁴:

"Consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho (...) Como se puede colegir, la violación de normas sustantivas y formales establecidas en el procedimiento para garantizar el debido procedimiento, no subsanables, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por el contrario, deriva en una causal de nulidad del acto administrativo así emitido. (...)"

22. Por su parte, el principio de legalidad, establecido en el Numeral 1.1 del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas²⁵.
23. 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.
24. De otro lado, en virtud del principio de tipicidad, regulado en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley N° 27444²⁶, sólo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía.
25. Al respecto, Morón²⁷ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el Considerando anterior, no sólo se impone al legislador

²⁴ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica. 2011, P. 67.

²⁵ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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."

²⁶ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-

"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

4. Tipicidad.- Sólo 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 permita tipificar por vía reglamentaria."

²⁷ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, Pp. 709 – 710.

cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.

26. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional ha indicado que:

*"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"*²⁸.

27. Es por ello que recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran el tipo legal de la infracción imputada al administrado, de modo tal que deberá rechazarse como medios probatorios aquellos que no ofrezcan certeza sobre la ocurrencia de los mismos, los cuales carecerán de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

28. En efecto, por disposición del principio de presunción de licitud, previsto en el Numeral 9 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, la autoridad debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, en tanto no se cuente con evidencia en contrario²⁹.

29. En adición a lo expuesto, conviene indicar que en reiterados pronunciamientos, a efectos de explicar el sustento normativo de las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos sancionadores en el sector que es objeto de análisis, este Tribunal Administrativo ha realizado un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera de éstas contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; mientras que la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, constituyéndose en el tipo infractor imputado.

30. En este contexto, en concordancia con el principio del debido procedimiento antes citado, corresponde determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad en lo relativo a la adecuada subsunción del hecho material imputado a PLUSPETROL, y la obligación ambiental fiscalizable

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004, recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA, Fundamento Jurídico 5.

²⁹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-
"Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)
9. Presunción de licitud.- Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario."

contenida en el Literal g) del Artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM³⁰.

31. En ese contexto, conviene indicar que la infracción imputada a PLUSPETROL se encuentra tipificada en el Literal g) del Artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:

(...)

g. Las instalaciones o equipos tales como: ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, etc., **deberán ser sometidos a programas regulares de mantenimiento** a fin de minimizar riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.” (Resaltado agregado)

32. En tal sentido, se advierte que para la configuración de dicha infracción administrativa debe verificarse el cumplimiento de los siguientes elementos:

a) Las instalaciones o equipos deben ser parte del manejo y almacenamiento de hidrocarburos y,

b) Las referidas instalaciones o equipos tienen que ser sometidos a programas regulares de mantenimiento a fin de minimizar riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.

33. Adicionalmente, es preciso señalar que la obligación contenida en la norma materia de imputación constituye una norma preventiva, en tanto está destinada a que los titulares de las actividades de hidrocarburos realicen programas regulares de mantenimiento a sus equipos o instalaciones.

34. El presente procedimiento administrativo sancionador se originó como consecuencia de los resultados de las dos (2) visitas de supervisión efectuadas a las instalaciones de la Locación San Martín 1 del Lote 88 operadas por

³⁰ Cabe precisar que dicha obligación es concordante con el Artículo 47° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM:

“Artículo 47°.- Los responsables de proyectos, obras e instalaciones, **Titulares de Actividades de Hidrocarburos deberán elaborar y ejecutar programas regulares de inspección y mantenimiento de las maquinarias, equipos e instalaciones, y registrar los resultados de la ejecución, en especial de los cambios que se produzcan en las características de los mismos. Cuando se produzca tales cambios, se deberá actualizar el análisis de riesgos y de requerirse, los procedimientos e instructivos de operación y el plan de respuesta de emergencia.**

Quando el mantenimiento o reemplazo de equipos exponga suelos que estuvieron cubiertos por los equipos a reemplazar, se realizará una inspección organoléptica del suelo y del agua proveniente del subsuelo para determinar la eventual existencia de contaminación, registrando los resultados. En caso dicha inspección muestre indicios de existencia de contaminación del suelo, se realizará una evaluación para de ser el caso cuantificarla y plantear la rehabilitación y el saneamiento correspondiente; esta investigación se extenderá al agua subterránea.” (Resaltado agregado)

PLUSPETROL³¹. En dichas supervisiones, se constató, entre otras, la siguiente observación:

Cuadro N° 2

	PRIMERA SUPERVISIÓN DEL 8 AL 10 DE AGOSTO DE 2009 ³²	SEGUNDA SUPERVISIÓN DEL 8 AL 12 DE MARZO DE 2010 ³³
OBSERVACIÓN	<p><i>"Las bombas de exportación N° PAH-1250 A, B y C, que transfieren el LGN recuperado desde los separadores que reciben los drenajes de las instalaciones de superficie, en la plataforma San Martín 1, presentan goteo continuo por empaques y otras partes de las bombas que podría estar afectando el medio ambiente.</i></p> <p><i>En las bandejas para retener estos goteos se han colocado salchichas para absorber los líquidos derramados y evitar que supere la capacidad de la bandeja."</i></p> <p>(Resaltado agregado)</p>	<p><i>"Las bombas de exportación para retirar el condensado del área de los K. O. Drum continúan con fugas y se espera el cambio de los equipos, así como el mejoramiento de las bandejas de contención para evitar que el condensado recibido caiga al suelo adyacente y lo contamine con hidrocarburos."</i> (Resaltado agregado)</p>

35. De acuerdo a lo anterior, se tiene que el hecho detectado en ambas supervisiones consiste en que las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los *Knock Out Drums* generan goteo o fugas en forma continua por los empaques.
36. En ese sentido, se advierte que si bien el hecho detectado en las dos (2) supervisiones se presentó en los equipos para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos (bombas de exportación que transporta el condensado recuperado en el área de los *Knock Out Drums*), no se constató que dichos equipos incumplieran con la obligación ambiental fiscalizable contenida en el Literal g) del Artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma sustantiva), es decir, no se constató que las bombas de exportación no fueran sometidas a programas regulares de mantenimiento, sino solo el hecho referido a que dichos equipos presentaron goteo continuo, sin precisar si fue por la falta de los mencionados programas de mantenimiento.
37. Adicionalmente, la conducta imputada a PLUSPETROL a título de cargo mediante la Resolución Subdirectoral N° 532-2013-OEFA-DFSAI/SDI³⁴, así como la conducta por la cual fue sancionada mediante Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI fue la siguiente:

"En la locación San Martín 1, las bombas de exportación que transfieren el condensado recuperado en el área de los Knock Outs Drums, generaban

³¹ Los Informes de Supervisión se encuentran contenidos en la Carta Línea N° 138460 (Supervisión del 8 al 10 de agosto de 2009: Fojas del 67 al 121) y en la Carta Línea N° 150554 (Supervisión del 8 al 12 de marzo de 2010: Fojas del 1 al 65).

³² Foja 102.

³³ Foja 54.

³⁴ Fojas 130 a 136

derrame en forma permanente (goteo) por los empaques.” (Resaltado agregado)

38. De lo anterior, se observa que el hecho detectado en las dos supervisiones no fue recogido como tal en la Resolución de imputación de cargos ni en la Resolución por la cual fue sancionada PLUSPETROL, ya que éstas hicieron referencia a que las bombas de exportación generan *derrame* y no *goteos* como fue detectado en ambas supervisiones³⁵.
39. De acuerdo a los considerandos precedentes, se tiene que la infracción sancionada mediante Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI, no fue debidamente subsumida ni se adecúa a la obligación ambiental fiscalizable contenida en el Literal g) del Artículo 43° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma sustantiva) y por tanto no se encontraría bajo el supuesto establecido en el Numeral 3.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-OS/CD (norma tipificadora).
40. En virtud de lo expuesto, se constata que la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI de fecha 29 de agosto de 2013 se emitió vulnerando el principio de tipicidad previsto en el Numeral 4 del Artículo 230° de la Ley N° 27444, al no haberse realizado una adecuada subsunción de hechos a la norma sustantiva y a la norma infractora, incurriendo en la causal de nulidad prevista en el Numeral 1 del Artículo 10° de la citada norma legal³⁶.
41. Por tal motivo, en aplicación de los Números 202.1 y 202.2 del Artículo 202° de la Ley N° 27444, corresponde declarar de oficio la nulidad de la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI de fecha 29 de agosto de 2013, y, en consecuencia, devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo a sus atribuciones³⁷.

³⁵ De acuerdo a la Real Academia Española, *gotear* se define como aquella acción de “Caer gotas pequeñas y espaciadas al comenzar o terminar de llover”, mientras que *derramar es* aquella acción de “Verter, esparcir cosas líquidas o menudas”.

³⁶ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
“Artículo 10°.- Causales de nulidad
Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:
1. *La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.*
(...)”

³⁷ **Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General.-**
“Artículo 202°.- Nulidad de oficio
202.1 *En cualquiera de los casos enumerados en el artículo 10, puede declararse de oficio la nulidad de los actos administrativos, aun cuando hayan quedado firmes, siempre que agraven el interés público.*
202.2 *La nulidad de oficio sólo puede ser declarada por el funcionario jerárquico superior al que expidió el acto que se invalida. Si se trata de un acto emitido por una autoridad que no está sometida a subordinación jerárquica, la nulidad será declarada por resolución del mismo funcionario.*
Además de declarar la nulidad, la autoridad podrá resolver sobre el fondo del asunto de contarse con los elementos suficientes para ello. En este caso, este extremo sólo podrá ser objeto de reconsideración. Cuando no sea posible pronunciarse sobre el fondo del asunto, se dispondrá la reposición del procedimiento al momento en que el vicio se produjo.”

42. En atención a la declaración de nulidad contenida en el Considerando anterior, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre lo alegado por PLUSPETROL en los demás argumentos recogidos en los Literales b) al h) del Considerando 3 de la presente resolución.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA;

SE RESUELVE:

Artículo primero.- Declarar de oficio la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 409-2013-OEFA/DFSAI del 29 de agosto de 2013, por los fundamentos expuestos en los Considerandos de la presente Resolución, y, por tanto, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo hasta el momento en que se produjo el vicio y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo a sus atribuciones; por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente resolución.

Artículo segundo.- NOTIFICAR la presente Resolución a PLUSPETROL PERÚ CORPORATION S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.



.....
LENIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA
Presidente
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHÁVARRY ROJAS
Vocal
Tribunal de Fiscalización Ambiental