



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 029-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE : 416-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 218-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI del 10 de abril de 2014, que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. por infringir lo dispuesto en el Rubro 4 de la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, toda vez que dicha empresa no cumplió con presentar la información requerida por la Dirección de Supervisión mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS.

Asimismo, se fija la multa en cero con cuarenta y nueve centésimas (0,49) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y en el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD".

Lima, 16 de julio de 2015

I. ANTECEDENTES

1. El 1 de junio de 2001, Pluspetrol Norte S.A. (en adelante, **Pluspetrol Norte**) y Perupetro S.A. suscribieron el Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 1AB¹, ubicado entre las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre, provincias de Datem del Marañón y Loreto, departamento de Loreto.
2. Mediante Resolución Directoral N° 153-2005-MEM/AEE del 20 de abril de 2005, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **DGAEE**) aprobó el Plan Ambiental Complementario del Lote 1AB (en adelante, **PAC**) presentado por Pluspetrol Norte. Posteriormente, al término de la ejecución de dicho instrumento de gestión ambiental, el 26 de noviembre de

¹ El Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 1AB fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2001-EM, de fecha 24 de mayo de 2001.

Cabe precisar que, previamente a la suscripción del contrato antes mencionado, las operaciones de explotación en el Lote 1AB se encontraban a cargo de la empresa Occidental Peruana Inc. Sucursal del Perú, en virtud del Contrato de Servicios para la Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 024-96-EM de fecha 1 de junio de 1996. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 007-2000-EM, de fecha 8 de mayo de 2000, se aprobó la cesión de posición contractual de dicha empresa a favor de Pluspetrol Peru Corporation, Sucursal del Perú. Finalmente, esta última escindió de manera parcial su bloque patrimonial vinculado a las actividades del Lote 8, 1AB y XII, a favor de la empresa Pluspetrol Norte S.A.

2010, dicha empresa presentó a la DGAAE el Plan de Cese por incumplimiento del PAC para los yacimientos de Shivyacu y Capahuari del Lote 1AB².

3. A través de Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de marzo de 2013, el Ministerio del Ambiente declaró en "Emergencia Ambiental la cuenca del río Pastaza³, en los distritos de Andoas y Pastaza, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto" (en adelante, **Emergencia Ambiental**)⁴, y aprobó el "Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo" para la atención de la Emergencia Ambiental antes indicada (en adelante, **Plan de Acción**).

² En el marco de la regulación de la gestión ambiental de las actividades de hidrocarburos, el Decreto Supremo N° 028-2003-EM (norma vigente a la fecha de aprobación del PAC del Lote 1AB) dispuso la creación del "Plan Ambiental Complementario" y el "Plan de Cese de Actividades por incumplimiento del PAC", como instrumentos de gestión ambiental. Cabe destacar que la finalidad de dichos instrumentos fue adecuar y remediar los impactos ambientales generados por la ejecución de las actividades hidrocarburíferas que – en su momento – no fueron incluidos en el Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

Nótese además que, actualmente el Decreto Supremo N° 028-2003-EM se encuentra derogado, conforme a lo dispuesto en la Disposición Derogatoria Única del Decreto Supremo N° 002-2006-EM. No obstante, con relación a los PAC aprobados durante la vigencia del Decreto Supremo N° 028-2003-EM (como el PAC del Lote 1AB), la mencionada norma derogatoria estableció que solo le serían aplicables aquellas disposiciones referidas a los supuestos de incumplimiento del PAC.

Por último, en lo que respecta al Plan de Cese de Actividades por incumplimiento del PAC presentado por Pluspetrol Norte, cabe indicar que, a la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, dicho instrumento se encontraba en evaluación por la DGAAE.

³ **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 094-2013-MINAM**, publicada en diario oficial El Peruano el 25 de marzo del 2013.
Artículo 1°.- Declarar en Emergencia Ambiental la cuenca del río Pastaza, en los distritos de Andoas y Pastaza, provincia del Datem del Marañón, departamento de Loreto, por el plazo de noventa (90) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la publicación de la presente Resolución Ministerial, por las razones expuestas en la parte considerativa.
El área declarada de emergencia ambiental está determinada en el Anexo N° 1 (Mapa), que forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

Artículo 2°.- Aprobar el Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo para la atención de la Emergencia Ambiental en la cuenca del río Pastaza, el mismo que como Anexo N° 2 (Formato Resumen) forma parte integrante de la presente Resolución Ministerial.

⁴ La Declaratoria de Emergencia Ambiental se encuentra regulada en nuestro ordenamiento jurídico, destacando las siguientes normas:

LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 28°.- De la Declaratoria de Emergencia Ambiental

En caso de ocurrencia de algún daño ambiental súbito y significativo ocasionado por causas naturales o tecnológicas, el CONAM, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil y el Ministerio de Salud u otras entidades con competencia ambiental, debe declarar la Emergencia Ambiental y establecer planes especiales en el marco de esta Declaratoria. Por ley y su reglamento se regula el procedimiento y la declaratoria de dicha Emergencia.

LEY N° 28804, Ley que regula la Declaratoria de Emergencia Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 21 de julio de 2006.

Artículo 2°.- De la Declaratoria de Emergencia Ambiental

2.1 El Consejo Nacional del Ambiente, de oficio o a pedido de parte, es la autoridad competente que declara la emergencia ambiental, en coordinación con el Instituto Nacional de Defensa Civil - INDECI, el Ministerio de Salud, el Gobierno Regional que corresponda u otras entidades que tienen competencia ambiental.

2.2 La declaración de una emergencia ambiental es independiente de las acciones y responsabilidades civiles, penales o administrativas a que haya lugar, por las infracciones de quienes hayan generado la emergencia.

2.3 La resolución que declara la emergencia contiene un Plan de Acción Inmediato y de Corto Plazo, fijado por el Reglamento de la presente Ley, que señala el ámbito territorial, las medidas de seguridad y técnico sanitarias a adoptar, bajo responsabilidad, con el fin de evitar daños a la salud y al ambiente, el plazo de duración de la emergencia y las medidas mínimas de control necesarias (subrayado agregado).



4. De acuerdo con las acciones establecidas en el Plan de Acción⁵, se estableció –entre otras– la obligación de los titulares de las actividades de hidrocarburos de remitir al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**), dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, la siguiente información:
 1. Los sitios impactados y rehabilitados,
 2. Los sitios impactados pero no rehabilitados; y/o,
 3. Los sitios impactados/contaminados que no fueron identificados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.

5. En atención de la obligación establecida en el Plan de Acción (mencionada en el considerando anterior), Pluspetrol Norte presentó, a través de Carta N° PPN-OPE-13-0090⁶, el documento denominado “Información de Sitios Impactados y Potencialmente Impactados en la Cuenca Río del Pastaza - Lote 1AB”.

6. Sobre la base del documento proporcionado por Pluspetrol Norte, la Dirección de Supervisión del OEFA (en adelante, **DS**) solicitó a dicha empresa, a través de Carta N° 00481-2013-OEFA/DS⁷ (notificada el 4 de junio de 2013), la remisión de la siguiente información, dentro del plazo máximo de cinco (5) días hábiles:
 - a. Los resultados de análisis de laboratorio generados de los muestreos efectuados en los sitios impactados que se declararon mediante la Carta N° PPN-OPE-13-0090.
 - b. Los planos que contengan la descripción y el detalle del área sobre la ubicación de los sitios impactados, rehabilitados y no rehabilitados.
 - c. El plano del área de los sitios contaminados que no fueron identificados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.

Conforme al Anexo 2 de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM:

Objeto	Meta	Actividades a desarrollar	Indicador	Responsable	Plazo
1. Reducir el riesgo a la salud y al ambiente en las zonas impactadas generadas por las actividades humanas en la cuenca del río Pastaza.	1. Control de los riesgos sanitarios y ambientales por impactos generados por actividades humanas (Hidrocarburos, poblacionales y otros).	5. El titular comunicará al OEFA lo siguiente: Los sitios impactados y rehabilitados, los sitios impactados pero no rehabilitados y/o los sitios impactados/contaminados que no fueron identificados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados. Los cuales deberán ser remediados por el titular causante del daño ambiental.	Reporte del titular Responsable.	PLUSPETROL y otros responsables de la Actividad.	30 días

⁶ La Carta N° PPN-OPE-13-0090 de fecha 9 de mayo de 2013 se encuentra identificada con Registro N° 16407 (fojas 7 a 11).

⁷ Foja 5.

7. En respuesta a dicho requerimiento, Pluspetrol Norte, mediante Carta N° PPN-OPE-109-2013 (remitida el 11 de junio de 2013)⁸, comunicó a la DS que, a través de la Carta N° PPN-OPE-13-0090 (remitida el 10 de mayo de 2013), había dado cumplimiento a la obligación establecida en el Plan de Acción. Del mismo modo, dicha empresa señaló que resultaba materialmente imposible efectuar el proceso de caracterización para cada uno de los sitios declarados, en un plazo de 30 días hábiles.
8. El 15 de julio de 2013, la DS emitió el Informe N° 061-2013-OEFA/DS (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁹, en atención a los hechos mencionados en los considerandos previos.
9. Mediante Resolución Subdirectoral N° 597-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 6 de agosto de 2013¹⁰, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA comunicó a Pluspetrol Norte el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, atendiendo a los hechos descritos en el Informe de Supervisión.
10. El 27 de agosto de 2014, Pluspetrol Norte presentó sus descargos, cuestionando la imputación efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 597-2013-OEFA-DFSAI/SDI¹¹.
11. Por Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI del 10 de abril de 2014¹² (notificada el 11 de abril de 2014), la DFSAI sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a cero con noventa y ocho centésimas (0,98) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de la sanción impuesta a Pluspetrol Norte

N°	Conducta infractora	Tipificación	Norma Sancionadora	Sanción
1	La empresa Pluspetrol Norte S.A. no remitió la documentación requerida por el OEFA mediante la Carta N°481-2013-OEFA/DS.	Rubro 4 de la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias ¹³	Rubro 4 de la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N°028-2003-OS/CD y	0,98 UIT

⁸ La Carta N° PPN-OPE-0109-2013, de fecha 10 de junio de 2013, se encuentra identificada con Registro N° 19253 (fojas 1 a 2).

⁹ Fojas 1 a 16.

¹⁰ Fojas 17 a 19.

¹¹ Fojas 21 a 29.

¹² Foja 44 a 50.

¹³ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS-CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Osinerg, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.



N°	Conducta infractora	Tipificación	Norma Sancionadora	Sanción
			modificatorias	
MULTA				0,98 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

12. La Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- a) En primer lugar, precisó que la información requerida por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS, constituía una obligación distinta a la establecida en la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM. En ese sentido, indicó que la citada información tuvo por finalidad evaluar de manera óptima la documentación proporcionada por la administrada a través de la Carta N° PPN-OPE-13-0090, en el marco de la emisión de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM.
- b) Con relación a la supuesta vulneración del principio de tipicidad, indicó que, de acuerdo con la tipificación establecida en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, constituye infracción administrativa la omisión de presentar información o hacerlo de forma deficiente, inexacta, incompleta o fuera de plazo. En ese sentido, el hecho imputado a Pluspetrol Norte en el presente procedimiento administrativo sancionador (referido a la falta de remisión de la información requerida mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS) sí corresponde con el tipo infractor antes descrito, razón por la cual se habría efectuado una correcta aplicación del principio de tipicidad, recogido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**).
- c) Sobre la supuesta falta de razonabilidad de la información requerida por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS, indicó lo siguiente:

- En primer lugar, señaló que si bien la documentación proporcionada por Pluspetrol Norte a través de la Carta N° PPN-OPE-13-0090 podía tomar como referencia la información consignada en el PAC y en el Plan de Cese del Lote 1AB, esta no contaba con el detalle requerido por la DS para el ejercicio de sus funciones.
- Asimismo, precisó que la misma administrada reconoció que los documentos proporcionados no solo fueron elaborados sobre la base del

Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones Tope Máximo: 3000 UIT

Rubro	Tipificación de la Infracción al Artículo 1° de la Ley N° 27699- Ley Complementaria de Fortalecimiento Institucional del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía	Rango de multas según el Áreas y Otras sanciones
		Supervisión y Fiscalización en Hidrocarburos
4	No proporcionar a OSINERGMIN o a los organismos normativos o hacerlo en forma deficiente, inexacta, incompleta o fuera de plazo, los datos e información que establecen las normas vigentes, incluyendo las directivas, instrucciones y disposiciones del OSINERGMIN	De 1 a 50 UIT

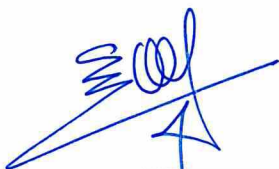
Elaboración: TFA

PAC y del Plan de Cese del Lote 1AB, sino también de los sitios identificados a partir del recorrido de campo efectuado por dicha empresa junto con representantes de las comunidades nativas.

- Por todo ello, concluyó que –contrariamente a lo alegado por la administrada¹⁴– la documentación requerida mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS no se encontraba incluida dentro de los supuestos descritos en el artículo 40° de la Ley N° 27444 (“documentación prohibida de solicitar”), siendo que, por consiguiente, la razonabilidad de dicho requerimiento se encontraba debidamente justificada.
- Por otro lado, con relación a la imposibilidad material de llevar a cabo labores de caracterización de los sitios declarados en un plazo de treinta (30) días hábiles, señaló que dicho plazo corresponde al requerimiento efectuado a través de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM, el cual no es materia de imputación en el presente caso.
- Por todo lo anterior, consideró que había quedado acreditado que Pluspetrol Norte no habría cumplido con remitir la información requerida mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS, configurándose de esta manera la infracción tipificada en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

13. El 7 de mayo de 2014, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

- a) La recurrente reiteró lo alegado en sus descargos, en el sentido que no existe base legal alguna que la obligue a contar con la información requerida mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS (referida al análisis de laboratorio de muestras, planos con descripción y detalle de áreas). Por consiguiente, sostuvo que no se habría configurado el supuesto de hecho descrito en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma que tipifica la infracción imputada en el presente caso), razón por la cual se habría vulnerado el principio de tipicidad recogido en la Ley N° 27444.



¹⁴ Pluspetrol Norte señaló en su escrito de descargos lo siguiente:

“No obstante a las razones materiales y jurídicas señaladas en la Carta N° PPN-OPE-0109-2013, mediante la cual se dio respuesta oportuna al requerimiento de información que genera el presente procedimiento administrativo sancionador, vuestra autoridad insiste en que estábamos en condiciones de proporcionar la información requerida, en la medida en que ésta se debería encontrar en el PAC y Plan de Cese del Lote 1 AB.

Como vuestra propia autoridad señala en el punto 16 de la Resolución, esto último no es más que una presunción, Así, en el supuesto de que dicha presunción sea cierta, y que por lo tanto la información solicitada por vuestra entidad se encuentre efectivamente en el PAC y Plan de Cese del Lote 1AB, vuestra autoridad debió solicitarla a la autoridad correspondiente (Ministerio de Energía y Minas) y no dar inicio al presente procedimiento sancionador.

En efecto, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40.1.1 y 40.1.2 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, constituye información prohibida de solicitar aquella que la entidad solicitante posea o deba poseer, así como aquella información que haya sido expedida por la misma entidad o por otra entidad pública”.

(Foja 26).

¹⁵ Fojas 52 a 62.



- b) Por otro lado, Pluspetrol Norte sostuvo que la relación de sitios potencialmente impactados fue remitida sin mayor detalle que las coordenadas, dado que la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM no lo exigía, y además, debido a que la remisión de dicha información en un plazo de 30 días hábiles resultaba materialmente imposible de cumplir. Precisó, de manera adicional, que *“al insistir vuestra autoridad en un requerimiento de imposible cumplimiento en el plazo de 5 días, se configura una violación flagrante al Principio de Razonabilidad (...)”*¹⁶.

II. COMPETENCIA

14. 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**)¹⁷, se crea el OEFA.
15. 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° 30011¹⁸ (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.
16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se

¹⁶ Numeral 2 del escrito de apelación presentado por Pluspetrol Norte (foja 58).

¹⁷ **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 14 de mayo de 2008.

Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Créase el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA como organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, constituyéndose en pliego presupuestal, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental que corresponde.

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

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.

17. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²¹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²² se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
18. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²³, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁴, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano

¹⁹ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁰ **DECRETO SUPREMO N° 001-2010-MINAM que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de enero de 2010.

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

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

²¹ LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

²² **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

²³ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²⁴ **DECRETO SUPREMO N° 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:

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

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

19. 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)²⁵.
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁶, 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.
21. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
22. En nuestro sistema jurídico, 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 ambiente²⁷.
23. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁸, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un

c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁶ **LEY N° 28611.**
Artículo 2°.- Del ámbito
(...)

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

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

²⁸ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

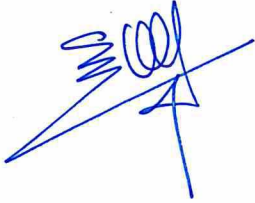
ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁰.

24. 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.
25. 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 inciertos³¹.
26. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, esta Sala 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. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

27. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son las siguientes:

- (i) Si el hecho imputado a Pluspetrol Norte, referido a la falta de remisión de la información requerida por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS, corresponde con el hecho descrito en el tipo infractor.
- (ii) Si la información solicitada por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS vulnera el principio de razonabilidad.


²⁹ 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".


³⁰ 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.

³¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si el hecho imputado a Pluspetrol Norte, referido a la falta de remisión de la información requerida por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS, corresponde con el hecho descrito en el tipo infractor

28. En su recurso de apelación, la recurrente reiteró lo sostenido en sus descargos, en el sentido que la conducta imputada en el presente procedimiento no correspondía con aquella descrita en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, al no existir base normativa alguna que la obligue a contar con la información requerida mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS (referida a los resultados del análisis de laboratorio de muestras, planos con descripción y detalle de las áreas declaradas como sitios impactados). En virtud de ello, sostuvo que se habría vulnerado el principio de tipicidad establecido en la Ley N° 27444.
29. Al respecto, el principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444³², establece que 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.
30. De acuerdo con la disposición antes citada, se desprende que el principio de tipicidad contemplado en la Ley N° 27444 establece distintas exigencias, siendo una de estas la “*certeza o exhaustividad suficiente*” en la descripción de las conductas que constituyen las infracciones administrativas³³.
31. En esa misma línea, el Tribunal Constitucional³⁴ ha señalado, con relación al principio de tipicidad, que este exige un “*nivel de precisión suficiente*” en la descripción de la

³² LEY N° 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General, publicada en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

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.

(...).

³³ 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 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)*”. (Resaltado agregado).

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 708.

³⁴ 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*

conducta considerada como infracción administrativa, ello con la finalidad de que –en un caso en concreto– al realizarse la subsunción del hecho en la norma, esta actividad pueda ser efectuada con relativa certidumbre.

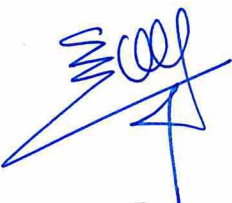
32. En virtud de lo expuesto, se advierte que el principio de tipicidad exige a la Administración que el hecho imputado al administrado en un procedimiento administrativo sancionador corresponda con el descrito en el tipo de la infracción³⁵.
33. Tomando ello en consideración, corresponde a esta Sala determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si el hecho imputado a Pluspetrol Norte en el presente procedimiento sancionador (referido a la falta de presentación de la documentación requerida por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS) corresponde o no con la conducta descrita en el tipo infractor.
34. Partiendo de ello, en el presente caso, la SDI a través de la Resolución Subdirectoral N° 597-2013-OEFA-DFSAI/SDI, comunicó a Pluspetrol Norte el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, por la comisión de la infracción administrativa tipificada en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (conformando este el tipo infractor).
35. En ese contexto, de acuerdo con lo dispuesto en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, constituye infracción administrativa³⁶:

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 (...).* (Resaltado agregado)

Expediente N° 2192-2004-AA

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


³⁵ Es importante señalar que, conforme a Nieto: "El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación – en la fase de 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 GARCIA, Alejandro. *Derecho administrativo sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, p. 269.


³⁶ Cabe precisar que el hecho infractor se encuentra tipificado directamente en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, y no hace remisión a otra norma que establezca alguna obligación ambiental fiscalizable. En ese sentido, el análisis propuesto por esta Sala, referido a la aplicación del principio de tipicidad, estará circunscrito a lo previsto en dicha norma.

Con relación a la estructura que presenta el tipo infractor en el presente caso, es preciso señalar que, de acuerdo con lo sostenido por Nieto:

“No proporcionar a OSINERGMIN o a los organismos normativos o hacerlos de forma deficiente, inexacta, incompleta o fuera de plazo, los datos e información que establecen las normas vigentes, incluyendo las directivas, instrucciones y disposiciones de OSINERGMIN”.
(Resaltado agregado).

36. De la disposición antes citada, se advierte que la conducta infractora tipificada en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD está relacionada, entre otros supuestos, a **la falta de remisión al OEFA³⁷ de datos e información, que se encuentren establecidos en las normas vigentes, así como los requeridos a través de directivas, instrucciones y disposiciones emitidas por dicho organismo.**
37. En este punto, resulta oportuno precisar que los “datos e información”, cuya falta de entrega constituye una infracción administrativa, no solo puede derivar de lo establecido en la normativa vigente, sino también de lo solicitado de forma directa por el OEFA, en ejercicio de sus competencias, a través de cualquier directiva o instrucción. Por lo tanto, contrariamente a lo expuesto por la recurrente en su escrito de apelación, la información solicitada por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS no tenía que estar necesariamente regulada en alguna norma legal, pues –conforme ha sido indicado previamente– esta podía provenir de un requerimiento que, a criterio del OEFA y conforme a sus competencias, resultaba necesario para el ejercicio de sus funciones³⁸.
38. Ahora bien, y con relación al hecho imputado en el presente procedimiento administrativo sancionador, cabe señalar que el presente caso se originó a partir del requerimiento efectuado por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS, siendo que, de acuerdo con el Informe de Supervisión, dicho órgano señaló lo siguiente:

“los tipos sancionadores administrativos, por el contrario, no son autónomos, sino que [generalmente] se remiten a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción [administrativa]. Sin embargo, “caben excepciones, [como en los casos en los que] la norma administrativa tipificante opera igual que en el Derecho Penal, es decir, cuando en lugar de remitirse a otra norma externa impositiva de mandatos o prohibiciones, construye ella por sí misma el tipo completo”.

(NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Quinta Edición. Madrid: Tecnos, 2011, pp. 276 y 279).

³⁷ Nótese que, en virtud del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, aprobada por Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, la obligación de presentar dicha información se entiende que debió ser efectuada al OEFA y no al Osinergmin.

³⁸ Es preciso señalar que el requerimiento efectuado por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS, fue llevado a cabo en ejercicio de la función de supervisión del OEFA, de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el literal c) del numeral 2.2. del artículo 2° y el literal g) del artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD, Reglamento de Supervisión Directa del OEFA.

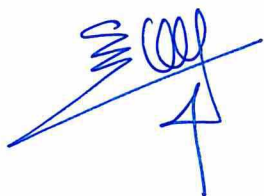
Asimismo, debe tenerse en cuenta que dicho requerimiento fue efectuado por la DS en el marco de la Emergencia Ambiental declarada mediante Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM, con el fin de asegurar que –con la referida información– dicho órgano evalúe de manera óptima la información remitida por Pluspetrol Norte mediante Carta N° PPN-PE-13-0090, denominada “Información sobre Sitios impactados y Sitios Potencialmente impactados en la Cuenca del Río Pastaza - Lote 1AB”.

"PLUSPETROL NORTE S.A. ha incumplido con su obligación de proporcionar al OEFA la documentación requerida solicitada en la Carta N° 00481-2013-OEFA/DS"³⁹.

39. Sobre la base de dicha observación, la SDI, a través de la Resolución Subdirectoral N° 597-2013-OEFA/DFSAI/SDI, realizó la siguiente imputación: *"La empresa Pluspetrol Norte S.A. no habría remitido la documentación requerida por el OEFA mediante la carta N° 481-2013-OEFA/DS"⁴⁰.*
40. En virtud de lo expuesto, esta Sala advierte que el hecho imputado por la SDI mediante Resolución Subdirectoral N° 597-2013-OEFA/DFSAI/SDI y sancionado por la DFSAI a través de la Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI (referido a la falta de remisión de la documentación solicitada por el OEFA mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS) sí corresponde con la conducta infractora descrita en el Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, toda vez que este dispositivo establece que, el hecho de no proporcionar al OEFA la información requerida a través de sus instrucciones (concepto que, a criterio de esta Sala, engloba a los requerimientos de información, como aquel efectuado por la DS), constituye una infracción administrativa, cuya sanción corresponde a la escala de una (1) a cincuenta (50) UIT.
41. En tal sentido, y en virtud de los fundamentos expuestos, esta Sala considera que la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad, toda vez que el hecho en virtud del cual se imputó a Pluspetrol Norte una infracción administrativa y se le impuso una multa de cero con noventa y ocho centésimas (0,98) UIT corresponde con aquel descrito en el tipo infractor. En consecuencia, corresponde desestimar lo argumentado por la recurrente en el presente extremo de su apelación.

V.2. Si la información solicitada por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS vulnera el principio de razonabilidad

42. En su recurso de apelación, Pluspetrol Norte reiteró lo señalado en sus descargos, en el sentido que:



"...en el marco de la declaratoria de emergencia ambiental, nuestra empresa cumplió con remitir en tiempo y forma la relación de los sitios potencialmente impactados, sin mayor detalle que las coordenadas, pues no solo la Resolución Ministerial 094-2013-MINAM no lo exigía sino también era materialmente imposible proporcionar [dicha información] dentro del plazo de 30 días".⁴¹

43. Pese a ello, sostuvo que la DFSAI habría insistido en la imposición de una sanción, por no remitir la referida información en el plazo de cinco (5) días hábiles previsto en la Carta N° 00481-2013-OEFA, vulnerándose así el principio de razonabilidad establecido en la Ley N° 27444.



³⁹ Foja 15, reverso.

⁴⁰ Foja 17.

⁴¹ Numeral 2 del recurso de apelación presentado por Pluspetrol Norte (foja 58).

44. Al respecto, esta Sala considera importante precisar que, conforme ha sido señalado por la primera instancia, la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM y la Carta N° 00481-2013-OEFA/DS contienen obligaciones y plazos de cumplimiento distintos⁴². En tal sentido, la conducta imputada a Pluspetrol Norte en el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra referida a la falta de entrega de la información requerida por la DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS en un plazo de cinco (5) días hábiles, y no a aquella que dicha empresa presentó, en atención a lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM, en un plazo de treinta (30) días hábiles.
45. Habiendo precisado dicho punto, la Sala procederá a analizar lo alegado por la recurrente, con relación a la presunta vulneración del principio de razonabilidad.
46. Al respecto, el principio de razonabilidad, regulado en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444⁴³, establece que las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse conforme a los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
47. En aplicación de la citada disposición, corresponde a esta instancia determinar si la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI, calificó la infracción referida a la falta de entrega de la información solicitada mediante Carta

⁴² De acuerdo con lo señalado por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI (foja 48):

"18. Al respecto, es preciso señalar que tanto la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM como la Carta N° 481-2013-OEFA/DS contienen obligaciones distintas, las cuales se encuentran sujetas a plazos diferentes, como se reseña en el siguiente cuadro:

Fuentes de las obligaciones	Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM	Carta N° 00481-2013-OEFA/DS
Requerimiento	(i) Los sitios impactados y rehabilitados; (ii) los sitios impactados pero no rehabilitados; y (iii) los sitios impactados y contaminados que no fueron identificados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.	(i) Los resultados de los análisis de laboratorio de los muestreos efectuados en los sitios impactados que Pluspetrol Norte declaró en la Carta PPN-OPE-13-0080. (ii) Los planos que contengan la descripción y el detalle del área sobre la ubicación de los sitios impactados, rehabilitados y no rehabilitados. (iii) El plano con el área de los sitios contaminados que no fueron identificados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.
Plazo	30 días hábiles	5 días

⁴³

LEY N° 27444.

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:

(...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

(...).

N° 00481-2013-OEFA/DS en un plazo de cinco (5) días hábiles, conforme a las exigencias previstas en el principio de razonabilidad antes reseñado.

48. Previamente al análisis planteado, la Sala considera importante hacer mención a dos hechos en particular:
49. En primer lugar, Pluspetrol Norte a través de la Carta N° PPN-OPE-13-0090⁴⁴ remitió a la DS el documento denominado "Información sobre Sitios impactados y Sitios Potencialmente Impactados en la Cuenca del Río Pastaza – Lote 1AB", conforme a lo establecido mediante la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM. De acuerdo con lo señalado por dicha empresa, el cumplimiento de la citada resolución ministerial se habría efectuado del siguiente modo:
- 1) Sitios Impactados y Rehabilitados: Se consideraron "los sitios que formaron parte del PAC y que fueron remediados de conformidad con lo establecido en dicho instrumento de gestión ambiental".
 - 2) Sitios Impactados y no Rehabilitados: Contemplaron "sitios que forman parte del Plan de Cese del Lote 1AB (en evaluación por la Autoridad Competente)".
 - 3) Sitios Impactados y potencialmente impactados no incluidos en instrumento de gestión ambiental: Este listado incluyó "i) sitios previamente identificados y que se consideran impactados por superar los valores recientemente identificados y que se consideran impactados por superar los valores recientemente introducidos mediante ECA de suelos (Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM) y ii) sitios impactados y potencialmente impactados recientemente identificados".
50. En segundo lugar, debe señalarse que a partir de la citada información, la DS ordenó a la administrada, mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS⁴⁵, que remita, en un plazo de cinco (5) días hábiles, la siguiente información:
- a) Resultados de análisis de laboratorio generados de los muestreos efectuados en los sitios impactados, que se declararon mediante la Carta N° PPN-OPE-13-0090.
 - b) Planos que contengan la descripción y el detalle del área sobre la ubicación de los sitios impactados, rehabilitados y no rehabilitados.
 - c) Plano del área de los sitios contaminados que no fueron identificados en los instrumentos de gestión ambiental aprobados.
51. Sobre la base de los hechos antes citados, esta Sala advierte que la DFSAI, a través de la Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI, analizó la razonabilidad de la información requerida por la DS a través de la Carta N° 00481-2013-OEFA/DS. En este sentido, de acuerdo con el análisis efectuado en el acápite III.1.4 de la citada

⁴⁴ Fojas 7 a 11.

⁴⁵ Foja 5.

resolución, la primera instancia señaló que, si bien la información que Pluspetrol Norte remitió a través de la Carta N° PPN-OPE-13-0090 podía tomar como referencia lo consignado en el PAC y en el Plan de Cese del Lote 1AB, entre otros, el nivel de detalle de la información no habría permitido a la DS realizar una evaluación óptima de la misma. Por tanto, la DFSAI consideró razonable que la DS, en ejercicio de su función de supervisión⁴⁶, solicite a la administrada el sustento utilizado para la elaboración de la documentación que adjuntó a la Carta N° PPN-OPE-13-0090 (presentado inicialmente por la administrada).

52. Aunado a ello debe indicarse, respecto al primer requerimiento formulado por la DS (referido a los resultados de análisis de laboratorio generados de los muestreos efectuados en los sitios impactados), que este habría sido efectuado tomando en consideración que, para que Pluspetrol Norte declare un sitio como impactado ("rehabilitado" o "no rehabilitado"), resultaba razonable que dicha empresa haya realizado, por lo menos, la toma de muestras y el análisis de las mismas en un laboratorio acreditado, dado que ambas etapas son las que permitirían identificar cuales zonas se encenrarían contaminadas⁴⁷.
53. Por consiguiente, esta Sala considera que la información requerida por la DS a Pluspetrol Norte, en un plazo de cinco (5) días hábiles (referida a los resultados de análisis de laboratorio generados de los muestreos efectuados en los sitios impactados) resultaba razonable, en tanto esta constituía documentación con la que la recurrente debía contar, conforme con lo expuesto en el considerando precedente.

⁴⁶ Cabe precisar que la función de supervisión del OEFA se encuentra regulada en el literal b) del artículo 11° de la Ley N° 29325, el literal c) del numeral 2.2. del artículo 2° y el literal g) del artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2013-OEFA/CD.

⁴⁷ Las etapas para el estudio de suelos contaminados han sido determinadas por el Departamento de Química de la Escuela Politécnica Superior Universidad de Burgos, conforme se señala a continuación:

"24.5 METODOLOGIA PARA EL ESTUDIO DE SUELOS CONTAMINADOS

La caracterización del suelo se puede enfocar mediante una metodología de dos fases:

1. Fase de planificación: donde se identifica el problema y se define el alcance del estudio.
2. Fase de ejecución: donde se realizan todas las actividades previamente establecidas.

1. Fase de Planificación: Está constituido por las siguientes etapas

- Definición de objetivos.
- Recopilación de la Información existente.
- Determinación de los contaminantes.
- Tipo de muestras.
- Localización y frecuencia del muestreo
- Procedimiento de muestreo y análisis.
- Estimación de costos.

2. Fase de Ejecución: Para llevar a cabo el plan fijado, se recomienda utilizar una metodología de etapas basada en trabajos progresivos, en la que cada etapa se optimiza técnica y económicamente teniendo en cuenta los resultados de los anteriores, y/o de forma simultánea. Las etapas a seguir son las siguientes:

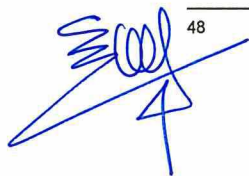
- Reconocimiento superficial.
- Muestreo superficial.
- Sondeos.
- Análisis de los contaminantes.
- Plan de seguridad e higiene.
- Plan de garantía de calidad."

DELGADO, M. N. G., BARRENETXEA, C. O., SERRANO, A. P., BLANCO, J. M. A., & VIDAL, F. J. R. (2004) "Contaminación ambiental: una visión desde la química" Departamento de Química de la Escuela Politécnica Superior Universidad de Burgos. España. Editorial Paraninfo, pp. 644-646.

54. Del mismo modo, con relación al segundo y tercer requerimiento de la DS –referidos a la presentación de los planos con el detalle y la descripción de las áreas conformadas por (a) los sitios impactados: rehabilitados y no rehabilitados, y (b) los sitios contaminados no incluidos en algún instrumento de gestión ambiental– debe señalarse que la recurrente debió estar en capacidad de cumplir con los requerimientos de dicha solicitud, al menos, a través de: (i) la superposición de las coordenadas detalladas en las tablas adjuntas a la Carta N° PPN-OPE-13-0090, en los planos elaborados por Pluspetrol Norte durante el desarrollo de sus actividades extractivas (relacionados con la topografía, hidrografía, componentes del proyecto, entre otros); y, (ii) la inclusión de una descripción general que permita identificar el tipo de sitio impactado⁴⁸.
55. En virtud de lo expuesto, la Sala considera que Pluspetrol Norte tuvo la posibilidad de presentar en el plazo de cinco (5) días, los planos que contengan la descripción y el detalle de los sitios declarados como impactados (rehabilitados y no rehabilitados) y contaminados, más aun tomando en cuenta que la finalidad de dicho requerimiento era evaluar la información remitida por la recurrente con ocasión de la Declaratoria de Emergencia efectuada a través de la Resolución Ministerial N° 094-2013-MINAM.
56. En conclusión; de acuerdo con el análisis efectuado, esta Sala concluye que la primera instancia, al calificar como infracción la falta de entrega de la información solicitada por DS mediante Carta N° 00481-2013-OEFA/DS en un plazo de cinco (5) días hábiles, no vulneró el principio de razonabilidad establecido en el numeral 1.4. del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444.

VI. DETERMINACIÓN DE LA MULTA

57. Respecto a la multa impuesta mediante Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI, se debe precisar que, en su recurso de apelación, Pluspetrol Norte no cuestionó dicho extremo del citado pronunciamiento; no obstante ello, el 12 de julio de 2014 fue publicada la Ley N° 30230⁴⁹, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país. El artículo 19° del citado dispositivo dispone que, durante un periodo de tres (3) años contados a partir de su entrada en vigencia, las sanciones



⁴⁸

Cabe precisar que el requerimiento de la DS (esto es, el envío de planos que contengan la descripción y el detalle de la ubicación de los sitios declarados como impactados por la administrada) fue efectuado con el fin de obtener una descripción gráfica de los componentes que Pluspetrol Norte identificó como sitios impactados. De este modo, si bien la DS contaba con las coordenadas aportadas por la administrada, no era posible para dicho órgano generar esta información (referida a la descripción gráfica de los componentes impactados) a partir de estos datos.

⁴⁹

LEY N° 30230, Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras.

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establécese un plazo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la presente Ley, durante el cual el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental.

(...)

Mientras dure el periodo de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes (...)



que imponga el OEFA por la existencia de infracciones no podrán ser superiores al cincuenta por ciento (50%) de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo con la metodología de determinación de sanciones.

58. Con la finalidad de establecer las reglas jurídicas que faciliten la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, el OEFA expidió la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en adelante, **Resolución N° 026-2014-OEFA/CD**), la cual dispone en su artículo 4° que la reducción del cincuenta por ciento (50%), no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD**)⁵⁰.
59. Al respecto y para el presente caso, la multa ascendente a cero con noventa y ocho (0,98) UIT, fue impuesta a Pluspetrol Norte de acuerdo con la metodología aprobada por la Resolución N° 035-2013-OEFA/PCD. En tal sentido, corresponde reducir la multa en un cincuenta por ciento (50%), fijándola en cero con cuarenta y nueve (0,49) UIT, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y en el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 218-2014-OEFA/DFSAI del 10 de abril de 2014, que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. por la comisión de la infracción tipificada en el Rubro 4 de la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Fijar la multa en cero con cuarenta y nueve centésimas (0,49) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley

⁵⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, Normas reglamentarias que facilitan la aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230 – Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

Artículo 4°.- Sanción tasada y no tasada

La reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere el tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230 no se aplica a las multas tasadas (o fijas), sino a aquellas que se determinen en aplicación de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/CD, o norma que lo sustituya.

N° 30230 y el artículo 4° de la Resolución N° 026-2014-OEFA/CD, y disponer que dicho monto sea depositado en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Pluspetrol Norte S.A y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental