



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 041-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE N° : 267-2012-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1513-2016-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se enmienda la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI del 30 de abril de 2015, precisándose que en la referida resolución se instauró un procedimiento sumarísimo y no un procedimiento sancionador abreviado, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1513-2016-OEFA/DFSAI del 29 de setiembre de 2016, al haberse comprobado que Pluspetrol Norte S.A. incumplió la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI."

Lima, 29 de noviembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. Mediante Decreto Supremo N° 007-2000-EM del 17 de abril de 2000, se aprobó la Cesión de Posición Contractual del Contrato de Servicios para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 1AB ubicado en las provincias de Alto Amazonas y Loreto, departamento de Loreto¹, de Occidental Peruana Inc., Sucursal del Perú (en adelante, **Occidental**) a favor de la empresa Pluspetrol Perú Corporation, Sucursal del Perú².
2. Mediante Decreto Supremo N° 022-2001-EM del 24 de mayo de 2001, se aprobó la Modificación del Contrato de Servicios para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 1AB a un Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos

El Lote 1AB cuenta con 122 pozos ubicados en 10 campos de producción (yacimientos) denominados: Capahuari Norte, Capahuari Sur, Huayurí, Dorissa, Jibarito, Jibaro, Shiviayacu, Forestal, San Jacinto y Bartra.

² En virtud a ello, Occidental cedió el total de sus participaciones a favor de la empresa Pluspetrol Perú Corporation, Sucursal del Perú, la cual posteriormente transformó su figura societaria a una sociedad anónima (Pluspetrol Perú Corporation S.A.).

en el Lote 1AB, el mismo que fue suscrito entre Perupetro S.A. y Pluspetrol Perú Corporation S.A. (en adelante, **Pluspetrol**)³.

3. Del 11 al 16 de julio de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión especial en las instalaciones del Lote 1AB (en adelante, **Supervisión Especial**), con la finalidad de verificar los lugares afectados con hidrocarburos, a partir de los ya identificados por el Grupo de Trabajo sobre la Situación Indígena de las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón⁴. Como resultado de dicha supervisión especial, se elaboró el Informe de Supervisión N° 692-2012-OEFA/DS del 13 de agosto de 2012⁵.
4. Del 19 al 24 de setiembre de 2012, el OEFA realizó una supervisión regular⁶ a las instalaciones del Lote 1AB (en adelante, **Supervisión Regular**), con la finalidad de verificar el estado de la laguna Shanshocochoa.
5. Sobre la base de ambas supervisiones, mediante Resolución Subdirectoral N° 017-2012-OEFA/DFSAI/SDI⁷, notificada el 4 de diciembre de 2012 — ampliada mediante la Resolución Subdirectoral N° 187-2013-OEFA/DFSAI/SDI⁸, notificada el 21 de marzo de 2013—, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la (en adelante, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol.
6. Luego de evaluar los descargos presentados por Pluspetrol los días 14 de diciembre de 2012⁹ y 12 de abril de 2013¹⁰, mediante Resolución Directoral

³ Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

Cabe precisar que el 11 de marzo de 2002, Pluspetrol Perú Corporation S.A. transfirió el Contrato de Licencia del Lote 1AB a la nueva sociedad Pluspetrol Norte S.A., debido a la escisión parcial del bloque patrimonial vinculado a las actividades de los Lotes 8, 1AB y XII.

⁴ Del 25 al 29 de junio de 2012, el Grupo de Trabajo sobre la Situación Indígena de las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República —creado con ocasión de las múltiples denuncias efectuadas por las comunidades nativas de las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón— realizó una visita al Lote 1AB, a fin de verificar las áreas afectadas con hidrocarburos en dicha zona. En la citada diligencia participó el personal de la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

⁵ Fojas 1 a 55.

⁶ Foja 117.

⁷ Fojas 63 a 68.

⁸ Fojas 139 a 153.

⁹ Fojas 72 a 100.

¹⁰ Fojas 155 a 191.



N° 534-2013-OEFA/DFSAI, notificada el 25 de noviembre de 2013¹¹, la DFSAI declaró la existencia de responsabilidad por parte de dicha empresa, conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1:

Cuadro N° 1: Detalle de las conductas infractoras por las cuales se declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol en la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI

N°	Hecho imputado	Norma incumplida	Tipificación	Sanción
1	La laguna Shanshococha se encontraba impactada de hidrocarburo lo cual es responsabilidad de Pluspetrol Norte.	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.3 de la Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	3 410, 15 UIT
2	La empresa Pluspetrol Norte realizó una intervención a la laguna Shanshococha y áreas aledañas consistente en el drenaje y remoción de los suelos sin contar con un instrumento de gestión ambiental.	Numeral 3.4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Numeral 3.4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	2 000 UIT
3	La empresa Pluspetrol Norte no cumplió con informar al OEFA lo solicitado en la inspección de campo dentro del plazo establecido para ello.	Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	4,39 UIT
4	La empresa Pluspetrol Norte no comunicó al OEFA dentro de las 24 horas la afectación ambiental a la laguna Shanshococha, hecho que calificaría como un supuesto accidente ambiental.	Artículo 6° de la Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD.	Numeral 1.3 de la Resolución del Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.	2,36 UIT
MULTA TOTAL				5 416,90 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental - TFA

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Pluspetrol el cumplimiento de la siguiente medida correctiva¹²:

"Artículo 4°.- Ordenar como medida correctiva de aplicación progresiva, la compensación ambiental por la pérdida irreparable de la laguna Shanshococha, debido a las actividades de drenaje y remoción de suelos efectuadas por Pluspetrol Norte S.A. Dicha medida consistirá en generar una nueva laguna o, de ser el caso, potenciar o proteger un cuerpo de agua o zona dentro del área de

¹¹ Fojas 411 a 467.

¹² Es preciso indicar que el Artículo 5° de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, precisó que, ante el incumplimiento de la medida correctiva, se impondría a Pluspetrol Norte una multa coercitiva no menor de una (1) ni mayor a cien (100) UIT, la cual podrá ser duplicada sucesiva e ilimitadamente hasta verificarse el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, conforme lo establecido en el numeral 41.2 de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

influencia del lugar afectado, según sea determinado en un estudio hidrogeológico que Pluspetrol Norte S.A. deberá realizar previamente. Tal estudio determinará los alcances de la compensación ambiental a ser efectuada mediante la medida correctiva."

8. El 16 de diciembre de 2013¹³, Pluspetrol interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, el cual fue concedido por la DFSAI; y posteriormente, elevado junto con el expediente al Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA).
9. Del 24 al 31 de marzo del 2014, la DS realizó una supervisión integral al Lote 1-AB operado por Pluspetrol, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y el estado de la laguna Sanshococho. Los resultados de dicha diligencia se encuentran recogidos en el Informe N° 383-2014-OEFA/DS-HID.
10. Como resultado de la evaluación al referido informe, el 22 de diciembre de 2014, la DS elaboró el Informe Técnico Acusatorio N° 469-2014-OEFA/DS (en adelante, ITA)¹⁴, el cual recomendó la imposición de una multa coercitiva a Pluspetrol por el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a dicha empresa en la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI.
11. En atención al recurso de apelación interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, el 24 de febrero de 2015, la Sala Especializada en Energía del TFA —mediante la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE¹⁵—, resolvió lo siguiente:



"PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre de 2013, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. por incumplir lo dispuesto en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, tipificado como infracción en el Numeral 3.3 de la 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.

(...)

QUINTO.- CONFIRMAR la medida correctiva de aplicación progresiva consistente en la compensación ambiental por la pérdida irreparable de la laguna Shanshococho, debido a las actividades de drenaje y remoción de suelos efectuadas por Pluspetrol Norte S.A., ordenada por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA.

(...)

SEXTO.- Fijar la multa en mil cuatrocientos diecinueve con noventa y seis centésimas (1 419,96) Unidades Impositivas Tributarias..."

¹³ Fojas 470 a 559.

¹⁴ Fojas 691 a 701.

¹⁵ Fojas 627 a 693. Cabe señalar que dicha resolución fue notificada el 26 de febrero de 2015.



12. El 30 de abril de 2015, por Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI¹⁶, la SDI inició un procedimiento administrativo sancionador abreviado contra Pluspetrol por el presunto incumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI.
13. El 19 de mayo de 2015¹⁷, Pluspetrol presentó sus descargos a la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI.
14. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado, mediante Resolución Directoral N° 1513-2016-OEFA/DFSAI del 29 de setiembre de 2016¹⁸, la DFSAI resolvió lo siguiente:

"Artículo 1°.- DECLARAR EL INCUMPLIMIENTO de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre del 2013 (...)

"Artículo 2°.- IMPONER a Pluspetrol Norte S.A. una multa coercitiva de cien (100) Unidades Impositivas Tributarias, (...)

"Artículo 3°.- ORDENAR a Pluspetrol Norte S.A. que cumpla con la medida correctiva ordenada por la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre del 2013, en el plazo de cinco (5) días contado desde la notificación de la presente resolución, bajo apercibimiento de que, en caso persistiese el incumplimiento de la medida correctiva, el monto de la multa coercitiva impuesta se duplicará sucesiva e ilimitadamente, hasta que se cumpla con la medida ordenada, (...)"

15. La Resolución Directoral N° 1513-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos¹⁹:

Sobre la vía procedimental aplicable al presente caso

- (i) La primera instancia señaló que mediante la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI, se determinó el inicio de un procedimiento administrativo sancionador abreviado contra Pluspetrol por incumplimiento de la medida correctiva de compensación ambiental ordenada mediante la

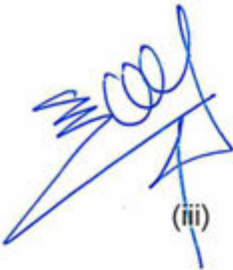
¹⁶ Fojas 697 a 702. Debe precisarse que la referida resolución subdirectoral fue notificada al administrado el 12 de mayo de 2015

¹⁷ Fojas 703 a 727.

¹⁸ Fojas 859 a 875. Cabe agregar que, dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de octubre de 2016 (foja 883).

¹⁹ Sobre el particular, debe mencionarse que para efectos del presente pronunciamiento solo se incluirán los fundamentos relacionados a los argumentos expuestos por Pluspetrol en su escrito de apelación.

Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI. Sin embargo, considerando que el precitado procedimiento resulta aplicable en el caso de incumplimiento de otras medidas administrativas²⁰ y no para verificar el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas o disponer la eventual imposición de multas coercitivas ante su incumplimiento, corresponde enmendar los errores materiales contenidos en la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI que hagan referencia a un procedimiento administrativo sancionador abreviado.

- 
- (ii) En esa línea, la DFSAI indicó que la enmienda a la resolución subdirectoral antes referida no afectó el sentido de la misma, así como tampoco el derecho de defensa de Pluspetrol, ni la validez o eficacia de la tramitación del presente procedimiento, toda vez que de la revisión de los actuados del presente procedimiento se verifica que se ha brindado al administrado la oportunidad de ejercer su derecho al debido procedimiento.
- (iii) Finalmente, la primera instancia agregó que en aplicación del principio de informalismo que rige a los procedimientos administrativos, deben conservarse los efectos de los actos originados en virtud de la precitada resolución subdirectoral²¹.


De la Leyes N°s 30230 y 29325, modificada por la Ley N° 30011

- (iv) Ante lo alegado por Pluspetrol —en el sentido de que la instauración del presente procedimiento se efectuó sin considerar el contenido del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (en adelante, **Ley N° 30230**), el cual señala que la instauración de procedimientos sancionadores es excepcional, y su objetivo es identificar debidamente la medida correctiva que mejor logra la finalidad de saneamiento ambiental²²— la DFSAI refirió

²⁰ Los mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental, conforme al artículo 42° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

²¹ **LEY N° 27444, LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

1.6. Principio de informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.



²² Toda vez que, en palabras de Pluspetrol, la medida correctiva de compensación ambiental fue ordenada sobre la base de apreciaciones erradas que indicaban la pérdida irreparable y desaparición de la Laguna Sanshocochoa, a pesar de que el ITA N° 469-2014-OEFA/DS, que sustenta el presente procedimiento, reconoce la existencia de dicha laguna como cuerpo acuífero.

que el TFA aplicó lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230²³, reduciendo la multa impuesta en cincuenta por ciento (50%), fijándola en mil cuatrocientos diecinueve con noventa y seis centésimas (1 419,96) UIT.

- (v) Sin perjuicio de ello, la primera instancia refirió que en la etapa de ejecución de la medida correctiva carece de objeto evaluar su pertinencia, toda vez que el administrado contó con las garantías correspondientes y, además, el TFA confirmó la medida correctiva de compensación ambiental en su integridad.
- (vi) De otro lado, respecto del argumento de Pluspetrol referido a que el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD²⁴ (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-**

23

LEY N° 30230**Artículo 19°.- Privilegio de la prevención y corrección de las conductas infractoras**

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, se establece 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.

Durante dicho período, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales. Si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora y suspenderá el procedimiento sancionador excepcional. Verificado el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, el procedimiento sancionador excepcional concluirá. De lo contrario, el referido procedimiento se reanudará, quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

Mientras dure el período 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. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

24

REGLAMENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DEL OEFA, APROBADO MEDIANTE RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO 007-2015-OEFA/CD**Artículo 2°.- Medidas administrativas**

2.1 Las medidas administrativas son disposiciones emitidas por los órganos competentes del OEFA que tienen por finalidad de interés público la protección ambiental. Dichas medidas forman parte de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados y deben ser cumplidas en el plazo, forma y modo establecidos.

2.2 Constituyen medidas administrativas las siguientes:

- Mandato de carácter particular;
- Medida preventiva;
- Requerimiento de actualización de instrumento de gestión ambiental;
- Medida cautelar;
- Medida correctiva; y
- Otros mandatos emitidos de conformidad con la Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

2015-OEFA/CD) no cuenta con jerarquía normativa suficiente, la DFSAI precisó que el OEFA aprobó el referido reglamento en virtud de las competencias normativas que le fueron otorgadas de conformidad con el literal a) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Fiscalización Ambiental (en adelante, **Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011**), el cual recoge que el OEFA tiene la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo.

Del inicio del procedimiento administrativo sancionador

(vii) Respecto de lo alegado por Pluspetrol en el sentido que la DFSAI y la DS impulsaron la verificación del cumplimiento de la medida correctiva antes de que el TFA se pronuncie sobre dicho aspecto, la DFSAI refirió que en el caso de los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentran bajo la competencia del OEFA, la impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo²⁵, lo cual implicaría que la referida medida administrativa es ejecutiva desde la notificación que la ordena.

(viii) Asimismo, la primera instancia agregó que en el presente caso ninguna de las instancias administrativas del OEFA (esto es, la DFSAI y el TFA) dispusieron la suspensión de los efectos de la medida correctiva ordenada en la Resolución N° 534-2013-OEFA/DFSAI, por lo que el cumplimiento de la medida correctiva era ejecutiva y obligatoria para Pluspetrol desde el día en que se le notificó.

Del Cronograma de cumplimiento de la medida correctiva


(ix) En sus descargos Pluspetrol señaló que la DFSAI incurrió en un exceso al imputarle el incumplimiento de la medida correctiva de compensación ambiental, toda vez que la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI y la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE no establecen las etapas o fases de ejecución de dicha medida de manera fehaciente, dado que el cronograma de actividades para la ejecución de la medida

²⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL OEFA.
Artículo 24°.- Impugnación de actos administrativos
(...)
24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.




correctiva no fue materia de aprobación expresa en dichas resoluciones. Sobre el particular, la DFSAI refirió que el cronograma se encontraba desarrollado en los fundamentos de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI.


- (x) En esa misma línea, la DFSAI sostuvo que la parte resolutive de dicha resolución no tenía por qué duplicar el cronograma de actividades de la medida correctiva, puesto que dichas acciones forman parte de la motivación y fundamentos que sustentan la compensación de la laguna Shanshocochoa, los cuales fueron expresados en el desarrollo de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI.
- (xi) Finalmente, la primera instancia señaló que sin perjuicio de ello, si algún extremo de la resolución no resultaba claro para Pluspetrol, este tenía la posibilidad de solicitar una aclaración, sin embargo, durante el procedimiento el administrado no formuló consultas o dudas sobre la ejecución de la medida correctiva, considerando además que se efectuaron diversos actos de instrucción que han sido reseñados en los antecedentes de la presente resolución.



De la transgresión a los Decretos Supremos N°s 002-2013-MINAM y 002-2014-MINAM

- (xii) En sus descargos, Pluspetrol indicó que las actividades de la medida correctiva no guardan relación con las etapas establecidas en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, por medio del cual se aprueba el Reglamento de Estándares de Calidad de Suelos, y su norma complementaria, aprobada por el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM (en adelante, **Decretos Supremos N°s 002-2013-MINAM y 002-2014-MINAM**), los cuales incorporan fases (por ejemplo, caracterización) y plazos que deben observarse para su realización, así como lo concerniente al respectivo Plan de Descontaminación subsecuente. Sobre el particular, la DFSAI refirió que las medidas correctivas de restauración pretenden rehabilitar, reparar, restaurar la situación alterada²⁶ y que este tipo de medidas se adoptan en aquellos casos en que los impactos ambientales son reversibles.

- 
- (xiii) En esa línea, la DFSAI agregó que, por su parte, las medidas de compensación ambiental buscan sustituir un bien ambiental que ha sufrido impactos severos, irreversibles imposibles de ser mitigados, lo que ha generado que dicho bien sea irrecuperable. Estas medidas son paliativas,



²⁶ Conforme a los Lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación Fiscalización Ambiental, aprobados mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD.

se adoptan cuando no se puede combatir las causas de los efectos impactos del daño ambiental²⁷. En ese sentido, las medidas compensatorias solo se aplican cuando no es posible emplear medidas de restauración.

(xiv) En ese sentido, la primera instancia señaló que en el presente caso, a efectos de cumplir con la medida correctiva de compensación, no era aplicable la etapa de identificación y caracterización de suelos establecida en los Decretos Supremos N^{os} 002-2013-MINAM y 002-2014-MINAM, debido a que ya se contaba con la delimitación y resultados de los suelos contaminados donde se albergó la laguna Shanshococho, conforme se aprecia en el considerando 64 de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI.

(xv) En consideración a ello, la DFSAI sostuvo que únicamente correspondía realizar un diagnóstico actualizado de los suelos, el cual serviría como sustento para elaborar y ejecutar: (i) el programa de recuperación de suelos; y, (ii) el estudio hidrogeológico de dicha zona o de otra con características similares.

(xvi) Finalmente, la primera instancia señaló que no procede la aplicación de los trámites y plazos de los Decretos Supremos N^{os} 002-2013-MINAM y 002-2014-MINAM, debido a que la compensación ambiental no solo abarca la generación o recuperación del suelo, sino también la conformación de todo un ecosistema, compuesto por agua, flora y fauna.

De las acciones ejecutadas y acreditadas por Pluspetrol

(xvii) La DFSAI sostuvo que el cronograma de ejecución de la medida correctiva de compensación ambiental comprendía la realización de ocho (8) acciones en etapas dependientes, las cuales lograrían la compensación ambiental solo si se ejecutaban en su totalidad y en los plazos establecidos, tal como se muestra a continuación:

²⁷ Al respecto, la DFSAI precisó que en este caso el daño ambiental se vio reflejado en la pérdida irreparable de la Laguna Shanshococho y la desaparición de especies de flora y fauna circundantes a la misma.

Cuadro N° 2: Cronograma de ejecución de la medida correctiva de compensación ambiental

Etapas y actividades		Plazos (días hábiles)
a)	Etapa de presentación a la comunidad	
	1. Presentación de un programa de promoción de espacios de acercamiento y participación comunitaria.	3 días de notificada la Resolución
	2. Ejecución del programa.	30 días luego de la aprobación del programa
b)	Etapa de diagnóstico y recuperación de suelos	Plazos (días hábiles)
	1. Presentación del diagnóstico del estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos.	Hasta 10 días posteriores luego de finalizada la ejecución de la etapa anterior
	2. Implementación del programa de recuperación de suelos, incluyendo la limpieza de TPH y Bario.	50 días luego de la aprobación del diagnóstico y programa de recuperación de suelos
c)	Etapa de ejecución	Plazos (días hábiles)
	c.1. Desarrollo e implementación del estudio hidrogeológico	
	1. Presentación de propuesta de estudio técnico que incluya el cronograma de actividades de ejecución del estudio hidrogeológico.	30 días de notificada la Resolución
	2. Ejecución del estudio hidrogeológico.	90 días contados a partir de la aprobación de la propuesta técnica
	3. Propuesta técnica final que garantice la viabilidad de la medida correctiva.	90 días contados a partir de la aprobación de la propuesta técnica
	c.2. Monitoreo limnológico y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos de aguas adyacentes	Periodicidad
	1. Programa de monitoreo limnológico de los cuerpos de agua adyacentes a la zona donde se ubicaba la laguna Shanshococha.	Trimestral (durante el primer año) Semestral (durante el segundo año)

Fuente: Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI
Elaboración: DFSAI

(xviii) En ese sentido, respecto al cumplimiento de la etapa de presentación a la comunidad, la DFSAI refirió que si bien el programa de promoción de espacios de acercamiento y participación ciudadana al que se refiere la medida correctiva debe ser entendido como una estrategia de acción que incluya los criterios y condiciones para la definición de la población objetivo, la tipología de los proyectos seleccionables, las metas, la fecha de cumplimiento y los recursos requeridos según la actividad a realizarse, de la revisión del cargo de presentación de la carta remitida al APU de la Comunidad Nativa Nueva Andoas se verifica que Pluspetrol solo comunicó a dicha comunidad del inicio de los trabajos de identificación de suelos en la zona, sin cumplir con efectuar el programa en mención. Por lo que, declaró el incumplimiento de este extremo de la medida correctiva.

(xix) Tratándose de la etapa de diagnóstico y recuperación de suelos, la primera instancia sostuvo que de la revisión de la información presentada por Pluspetrol se verificó que presentó un listado de ciento cuarenta (140) ítems de toma de muestras para el referido informe de identificación de suelos e información relacionada al impacto ambiental generado en los componentes aire, agua y suelo del Lote 1-AB; no obstante, no presentó información sobre el diagnóstico del estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos, tal como señalaba la medida correctiva. Con lo cual, tampoco ha procedido a implementar el programa de recuperación de suelos, incluyendo la limpieza del exceso de TPH y Bario.

(xx) De otro lado, respecto de lo señalado por Pluspetrol en el sentido de que cualquier propuesta de acciones de remediación debe ser incluida en un Plan de Descontaminación de Suelos, por lo que la medida correctiva es de imposible cumplimiento desde el punto de vista legal, la DFSAI sostuvo que una medida correctiva genera obligaciones que deben ser cumplidas y, tal como se ha señalado, el caso materia de análisis no involucra únicamente la restauración de suelos, sino la generación de un nuevo ecosistema en el área donde desapareció la laguna; o, en caso ello no sea posible, la potenciación o protección de un cuerpo de agua o zona dentro del área de influencia del lugar afectado. Por lo que, la DFSAI concluyó que Pluspetrol no cumplió con la medida correctiva de compensación ambiental en este extremo.

(xxi) Sobre la etapa de ejecución —la cual incluye: (i) el desarrollo e implementación del estudio hidrogeológico; y, (ii) el monitoreo limnológico²⁸ y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos de agua adyacentes—, la DFSAI sostuvo que de la revisión del estudio presentado por el administrado se observó que la caracterización de la laguna se realizó en base a la información secundaria constituida por diversos documentos, mapas y fotografías del área de la laguna Shanshococha, así como de la información disponible en internet y una visita de campo al área de ubicación de la laguna. Sin embargo, en el ítem Medio Físico "Evaluación Hidrológica" se observó que no fue posible contar con una evaluación hidrológica detallada durante la visita al sitio y que no se cuenta con información de los niveles y dirección de la napa freática.

(xxii) Al respecto, la DFSAI agregó que de la información presentada por el administrado se observó que no realizó un trabajo de hidrológica detallada

²⁸ Este monitoreo permite realizar un control de un determinado cuerpo de agua continental como lagos, lagunas, ríos, charcas, entre otros, y disponer de información sistemática que permitiese conocer las características básicas del mismo, a fin de evaluar su evolución en el tiempo.
Disponble en: http://aprchile.cl/pdfs/Salazar_Soto%5B1%5D%5B1%5D.pdf
[Consulta realizada el 7 de setiembre del 2016].

ni tampoco cuenta con estudio de recarga freática, por el contrario su estudio está limitado a resultados y apreciaciones generales que no determinan el comportamiento real del recurso hídrico de la zona, lo cual impide determinar la viabilidad de compensación del área afectada.

(xxiii) Respecto del monitoreo limnológico y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos de agua adyacentes, la DFSAI refirió que la finalidad de la medida correctiva era desarrollar un programa de monitoreo limnológico de los cuerpos de agua adyacentes a la zona donde se ubicaba la laguna Shanshocochoa, el cual incluía la determinación de los parámetros físicos, químicos, hidrobiológicos y de diversidad, considerando la estacionalidad y régimen hídrico, así como la periodicidad de los monitoreos y las medidas de protección idóneas para la preservación de los ecosistemas acuáticos adyacentes, tal como se señala en la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI. No obstante, la DFSAI concluyó que Pluspetrol incumplió con dichas obligaciones.

De la multa tasada por el OEFA y la violación del principio de legalidad

(xxiv) La DFSAI refirió que la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011²⁹, estableció que el incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. Asimismo, indicó que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD señala que en caso se verifique el incumplimiento de las medidas correctivas, se impondrá una multa coercitiva tasada de cien (100) UIT por incumplir una medida correctiva de compensación³⁰.

²⁹ LEY N° 29325, MODIFICADA POR LA LEY N° 30011.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

(..)

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

(...).

³⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, REGLAMENTO DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DEL OEFA.

Artículo 50°.- De las multas coercitivas

(...)

50.3 El incumplimiento de las medidas correctivas originará la imposición de una multa coercitiva según la siguiente escala:

- a) Cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de compensación;
- b) Setenta y cinco (75) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de restauración ambiental;
- c) Cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de paralización; y
- d) Veinticinco (25) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de adecuación.

(xxv) Al respecto, la primera instancia señaló que, en el caso en particular, la medida correctiva de compensación ambiental comprende la ejecución de ocho (8) acciones ordenadas en etapas dependientes, las cuales lograrán la compensación ambiental solo si se ejecutan en su totalidad y en los plazos establecidos en el cronograma antes referido. Por tanto, en atención a que se ha determinado el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a Pluspetrol, corresponde imponer al administrado una multa coercitiva ascendente a cien (100) UIT, por incumplimiento de la ejecución de la medida correctiva de compensación ambiental.

16. El 21 de octubre de 2016, Pluspetrol interpuso recurso de apelación³¹ contra la Resolución Directoral N° 1513-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

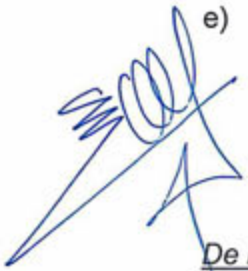
Sobre la presunta vulneración al principio del debido procedimiento

- a) Pluspetrol sostuvo que la SDI le inició el presente procedimiento administrativo sancionador como uno abreviado por el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI; no obstante, posteriormente, fue "adecuado" —en la Resolución Directoral N° 1513-2016-OEFA/DFSAI que le impuso un multa coercitiva— a un procedimiento administrativo sumarísimo; es decir, a uno de naturaleza distinta.
- b) Por otro lado, señaló que dicha situación no constituye en modo alguno un "error material" conforme lo ha considerado la DFSAI, toda vez que se trata de un vicio que afecta el debido procedimiento administrativo. A ello precisó que un "error material", de acuerdo con el artículo 201° de la Ley N° 27444, es un error aritmético —que puede ser rectificado de oficio, o a instancia de los administrados, debiendo respetar, inclusive, el sentido y/o contenido del acto—, y que en el presente caso el empleo de una vía procedimental que no corresponde a los fines para el cual fue instaurado el presente procedimiento, no se enmarcaba dentro de dicho supuesto.
- c) Asimismo, Pluspetrol señaló que la DFSAI antes de emitir la resolución apelada, omitió impulsar la subsanación del procedimiento —esto es, notificarle la adecuación procedimental y darle la posibilidad de alegar respecto de dicha adecuación con la presentación de sus argumentos de defensa—, lo cual no ocurrió toda vez que se adecuó el procedimiento mal iniciado en la misma resolución (ahora, la resolución apelada) en la que se le impuso la multa coercitiva.
- d) De otro lado, la apelante señaló que la DFSAI se equivocó al sustentar la "adecuación del procedimiento" amparándose en el principio de

³¹ Fojas 885 a 911.

informalismo, olvidándose que el precitado principio ha sido pensado en favor del administrado y no de la Administración³²; violando el derecho al debido procedimiento de Pluspetrol. En esa línea, Pluspetrol agregó que³³:

"...la DFSAI omitió que en materia de ejercicio de la potestad sancionadora el Derecho Público es eminentemente garantista, y lo es así con la finalidad de evitar excesos de poder, como el que ha incurrido la DFSAI en la resolución ahora objeto de Recurso".


- 
- e) Finalmente, Pluspetrol sostuvo que el artículo 234° de la Ley N° 27444 dispone que *"...para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido..."*, lo cual no sucedió en el presente caso toda vez que la DFSAI les impuso una sanción —entiéndase, la multa coercitiva— en un procedimiento distinto al instaurado.

De la transgresión de las Leyes N°s 30230 y 29325 por parte de la DFSAI³⁴


- f) Pluspetrol señaló que mediante el artículo 19° de la Ley N° 30230 se estableció el carácter excepcional de los procedimientos de naturaleza sancionadora con la finalidad de identificar la medida que mejor logre el saneamiento ambiental; sin embargo, la medida correctiva dictada en el presente procedimiento fue ordenada sobre la base de una apreciación errada, pues la DFSAI asumió como premisa para su dictado, una supuesta pérdida irreparable y desaparición de la laguna Shanshocochoa.³⁵
- g) En esa línea, la apelante sostuvo que mediante el ITA, la DS reconoció la existencia de dicha laguna como cuerpo acuífero; y, que mediante el informe denominado "Evaluación de Servicios ecológicos de la Laguna Shanshocochoa"³⁶ se concluyó, entre otros, que dicha laguna en la actualidad se encuentra en vías de recuperación, luego de su intervención

³² Al respecto, Pluspetrol precisó que basta una simple lectura del citado principio —contenido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444— para corroborar lo expuesto, toda vez que según el referido principio *"las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público"*; por lo que, dicho principio no puede ser empleado para "sanear" un procedimiento de oficio mal instaurado y menos si el procedimiento instaurado es de naturaleza sancionadora.

³³ Foja 906.




³⁴ En este punto, cabe indicar que Pluspetrol en su apelación precisó lo siguiente (foja 905): *"...independientemente de la fundamentación hasta ahora expuesta, estimamos preciso reiterar al Tribunal aspectos sustantivos abordados en el procedimiento sancionador mal instaurado por la DFSAI y que están referidos, por ejemplo, a la contravención de la Ley 30230."*



³⁶ Elaborado por ERM Perú S.A. y presentado por el apelante en enero de 2016 (fojas 750 a 815).

por Pluspetrol. Precisó además que en la referida laguna y sus alrededores hay indicios de actividad y presencia de animales silvestres.

h) En ese sentido, el administrado señaló que al haberse probado técnicamente que la laguna Shanshocochoa está en vías de recuperación, no resulta aplicable una medida correctiva de compensación ambiental y, por ende, la DFSAI no cumplió con identificar la medida que mejor logre la finalidad de saneamiento ambiental, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N° 30230.




i) De otro lado, la apelante sostuvo que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD carece de jerarquía reglamentaria y no es suficiente para limitar, restringir o acotar el alcance de la Ley N° 30230, y que el hecho de que el referido reglamento haya sido emitido en función a las atribuciones dispuestas por Ley N° 29325 y sus modificatorias, no significa que pueda contravenirse el alcance de la Ley N° 30230, que expresamente privilegia las acciones de saneamiento a las de carácter sancionatorio.

j) En esa línea, Pluspetrol señaló que respecto a la multa impuesta, el OEFA ha tasado como sanción única cien (100) UIT, pese a que el artículo 22° de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, establece expresamente que *"...el incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT, ni mayor a cien (100) UIT"*. Por lo que, nuevamente mediante el reglamento antes referido se ha reglamentado la Ley N° 29325 y su modificatoria³⁷.

Del inicio del procedimiento administrativo sancionador

k) La apelante sostuvo que en sus descargos cuestionó la prematura actuación desarrollada por la DS en las acciones de verificación del cumplimiento de la medida correctiva, pero que la DFSAI confundió los términos en los que sustentó su descargo en el presente procedimiento por incumplimiento de medida correctiva.

l) Sobre el particular, Pluspetrol señaló que la actuación procedimental seguida en este caso es también nula debido a que el ITA fue emitido antes de que el TFA resolviera el pedido de suspensión formulado por



³⁷ Al respecto Pluspetrol agregó que *"...el OEFA, a través de una simple Resolución institucional, como lo constituye la Resolución N° 007-2015-OEFA/CD, aprobatoria del denominado "Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA", ha "reglamentado la Ley", (en este caso la Ley 29325, modificada por la Ley 30011), estableciendo en el Artículo 50° de este "reglamento institucional" que la multa por incumplimiento de medida correctiva es de 100 UIT, (multa a la que atribuye el carácter de multa tasada), que aplica cuando se trata del incumplimiento de una medida correctiva de compensación" (foja 902).*



Pluspetrol en su recurso de apelación a la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI.

- m) Asimismo, la apelante sostuvo que al emitir la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE, el TFA no tuvo en cuenta el ITA que daba cuenta de que en el año 2014, la laguna Shanshocochoa sí existía como cuerpo acuífero, es decir, no se habría producido su pérdida irreparable. En ese sentido, si el TFA hubiera tomado en consideración lo señalado por el ITA no hubiese confirmado la medida correctiva dictada para compensar la "pérdida de una laguna".

Del Cronograma de cumplimiento de la medida correctiva


- n) Pluspetrol sostuvo, al igual que en sus descargos, que el cronograma de actividades para la remediación de la laguna Shanshocochoa no fue expresa, ni formalmente aprobado mediante acto administrativo del OEFA, toda vez que ni la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI ni la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA —que confirmó la sanción y medida correctiva— incorporaron en sus respectivas partes resolutivas el cronograma de actividades cuya ejecución se estaba tomando en cuenta para fines de evaluar el grado de cumplimiento asumido por Pluspetrol.

- o) Por otro lado, la apelante agregó —en respuesta a lo indicado por la DFSAI, esto es, que si algún aspecto de la resolución de imputación de cargos no resultaba claro había la posibilidad de que solicitara la aclaración— que la DFSAI omite considerar es que los pedidos de aclaración se formulan respecto de la parte decisoria de las resoluciones (su parte resolutive), cuando del texto de la misma es ambiguo o poco claro.

De la transgresión de los Decretos Supremos N°s 002-2013-MINAM y 002-2014-MINAM

- p) Pluspetrol sostuvo, al igual que en sus descargos, que las actividades previstas para la ejecución de la medida correctiva, no guardan relación con las etapas establecidas en los Decretos Supremos N°s 002-2013 y 002-2014-MINAM, referidos a los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo, los cuales incorporan fases y plazos que deben observarse con miras a ejecutar el respectivo Plan de Descontaminación. Esto, toda vez que la DFSAI incurrió en contradicción, pues pese a reconocer expresamente que la medida de compensación ambiental abarca no solo la generación o recuperación del suelo³⁸, concluyó que no procede la aplicación de los trámites y plazos de los referidos decretos supremos.

³⁸ Considerando 89 de la resolución apelada (foja 865).



q) Sobre el particular, Pluspetrol señaló que a través de la Guía para la elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos³⁹ se establece que este instrumento de gestión ambiental tiene por finalidad remediar impactos ambientales originados por una o varias actividades pasadas o presentes, y que para su elaboración se debe determinar las concentraciones de los contaminantes en el suelo, las posibles rutas de exposición y, en base a ello, determinar la posible contaminación de componentes ambientales como aguas superficiales y/o subterráneas y la fase gaseosa del suelo en la atmósfera circundante. Asimismo, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, la remediación está definida como la tarea o conjunto de tareas a desarrollarse en un sitio contaminado con la finalidad de eliminar o reducir contaminantes, a fin de asegurar la protección de la salud humana y la integridad de los ecosistemas, por lo que el referido plan es el instrumento de gestión ambiental apropiado para la remediación del sitio.

r) En esa línea, la apelante indicó que uno de los aspectos que conduce a la DFSAI a dicho razonamiento contradictorio es el continuar considerando una premisa inexacta para la evaluación de las actividades conducentes a la ejecución de la medida correctiva dictada, dado que asume que la laguna Shanshocochoa fue objeto de pérdida irreparable.

s) Finalmente, Pluspetrol agregó que el TFA debe aplicar el principio de verdad material consagrado en el Título Preliminar de la Ley N° 27444, pues es un hecho cierto y verificado por la propia DS, que la laguna Shanshocochoa existe como cuerpo acuífero, lo cual se encuentra respaldado técnicamente —además— por el informe denominado “Evaluación de Servicios ecológicos de la laguna Shanshocochoa”, y que ese solo hecho genera la necesidad de replantear el alcance de las actividades previstas para la ejecución de la medida correctiva dictada para compensar “la pérdida irreparable de la laguna”.

De las acciones ejecutadas y acreditadas por Pluspetrol

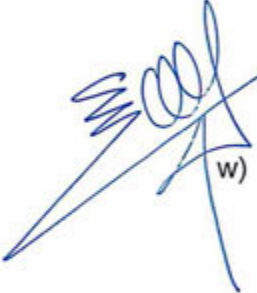
t) La apelante sostuvo que respecto de las acciones que ha efectuado respecto del cumplimiento de la medida correctiva, la DFSAI realizó una interpretación “antojadiza” de la primera actividad definida para el cumplimiento de la medida —esto es, la presentación de un programa de promoción de espacios de acercamiento y participación comunitaria—, toda vez que señaló que no resultó suficiente las comunicaciones cursadas al APU de la Comunidad de Nuevo Andoas, ello, pese a haberse cumplido con informar acerca del programa de identificación de sitios impactados y

³⁹ Aprobada mediante Resolución Ministerial N° 085-2014-MINAM.

no ser considerada una comunidad "circundante o aledaña" ya que se encuentra a más de 3.5 km de la laguna Shanshococho.

- u) Pluspetrol agregó que para la DFSAI dicho acercamiento a nivel de la comunidad de la zona más próxima a la laguna no evidenció el cumplimiento de la medida correctiva, dado que la finalidad de esta etapa consiste en que el operador ponga en conocimiento de las comunidades aledañas las acciones a ejecutar para lograr la compensación ambiental. No obstante, de la lectura de la actividad propuesta a nivel del Cronograma no se advierte dicho alcance, de manera que la declaración de incumplimiento de esta actividad en específico resulta ser una calificación arbitraria por parte de la DFSAI.

- v) Respecto de la etapa de diagnóstico y recuperación de suelos, la apelante sostuvo que la DFSAI estimó que la documentación que presentó no contiene información sobre el diagnóstico del estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos, tal como lo señala la medida correctiva.



w) De otro lado, el apelante indicó que quedó claro que la medida correctiva dictada tenía dos (2) etapas, la primera de ellas involucraba la restauración de suelos y la segunda la generación de un nuevo ecosistema en el área donde "desapareció" la laguna. En esa línea, Pluspetrol señaló que en cuanto a la acreditación de sus actividades ejecutadas vinculadas a la propuesta de estudio técnico que incluyera el estudio hidrogeológico, la DFSAI ha desestimado el "Informe de Evaluación de Servicios Ecológicos de la Laguna Shanshococho", por considerar que un ítem del mismo revela que no fue posible contar con una evaluación hidrológica detallada durante la visita al sitio que generó que no se cuente con información de niveles y dirección de la napa freática.

- x) En esa línea, Pluspetrol también sostuvo que el cumplimiento del monitoreo limnológico resulta ser un extremo de la medida de improbable cumplimiento, toda vez que no existen cuerpos de agua adyacentes a la zona donde se ubica la laguna Shanshococho.

De la multa tasada por el OEFA y la violación del principio de legalidad

- y) Pluspetrol sostuvo que la multa coercitiva de cien (100) UIT que le fue impuesta, contraviene el principio de legalidad, pues el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, no puede contravenir el numeral 4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, que fija el rango de las sanciones pecuniarias por incumplimiento de medidas correctivas en un mínimo de una (1) UIT y en un máximo de cien (100) UIT.

z) En esa línea, la apelante señaló que no es conforme a derecho que el OEFA tase la multa mediante una simple resolución administrativa (esto es, el reglamento antes referido) y fije la sanción en un monto único que coincida con el monto máximo del rango establecido por Ley.

aa) Finalmente, Pluspetrol precisó que en el presente caso se le pretende sancionar por incumplir una medida correctiva cuyo dictado partió de una premisa errada, pues la medida se dictó en función a un hecho que el propio OEFA ha constatado que no es exacto, como el referido a la supuesta desaparición o pérdida de la laguna Shanshococha.

17. El 29 de noviembre de 2016, no se llevó a cabo la Audiencia de Informe Oral ante la Sala Especializada en Minería y Energía del TFA por inasistencia del apelante, conforme consta en el Acta correspondiente.

II. COMPETENCIA

18. 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**)⁴⁰, se crea el OEFA.

19. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 y su modificatoria, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

20. 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 OEFA⁴¹.

⁴⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013**, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

⁴¹ **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



- 21. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁴² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin⁴³ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD⁴⁴, 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.
- 22. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325⁴⁵, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA⁴⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental (en

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.

⁴² **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.

⁴³ **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.

⁴⁴ **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.

⁴⁵ **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.

⁴⁶ **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.

adelante, TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

23. En ese contexto, de conformidad con el artículo 48° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, el TFA es el competente para pronunciarse sobre el recurso de apelación interpuesto contra la resolución final emitida por la Autoridad Decisora en el marco de un Procedimiento Administrativo Sancionador Abreviado por el incumplimiento de las medidas administrativas.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

24. 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)⁴⁷.

25. 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**)⁴⁸, 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.

26. 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.

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

⁴⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁸ **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.



27. 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 ambiente⁴⁹.
28. 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 fundamental⁵⁰, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve⁵¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁵².
29. 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.
30. 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,

⁴⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁵⁰ **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.

⁵¹ 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".


⁵² 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.

(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos⁵³.

31. 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 de medidas administrativas tramitadas ante el OEFA.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- 
- (i) Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se vulneró el principio del debido procedimiento.
 - (ii) Si el cronograma de cumplimiento de la medida correctiva resulta exigible a Pluspetrol.
 - (iii) Si las acciones ejecutadas por Pluspetrol acreditan el cumplimiento de la medida correctiva.
 - (iv) Si la multa tasada por el OEFA viola el principio de legalidad.
 - (v) Si es pertinente pronunciarse sobre los puntos que están relacionados con el pronunciamiento del TFA contenido en la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se vulneró el principio del debido procedimiento

33. En su recurso de apelación, Pluspetrol sostuvo que la SDI le inició el presente procedimiento administrativo sancionador como uno abreviado por el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSA; no obstante, posteriormente, señaló que este fue "adecuado" por la DFSAI —en la Resolución Directoral N° 1513-2016-OEFA/DFSAI que le impuso un multa coercitiva— a un procedimiento administrativo sumarísimo; es decir, a uno de naturaleza distinta.



⁵³

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

34. Asimismo, señaló que dicha situación no constituye en modo alguno un "error material" conforme lo ha considerado la referida dirección, toda vez que el empleo de una vía procedimental que no corresponde para el fin que fue instaurado un determinado procedimiento, se trataría de un vicio que afecta el debido procedimiento administrativo.
35. Asimismo, la referida empresa señaló que lo que debía haber hecho la DFSAI, antes de emitir la resolución apelada, era impulsar la subsanación del procedimiento —esto es, notificarle la adecuación procedimental y otorgarle la posibilidad de alegar sus argumentos de defensa—, lo cual no ocurrió toda vez que se adecuó el procedimiento mal iniciado en la misma resolución (ahora, la resolución apelada) en la que se le impuso la sanción.
36. De otro lado, la apelante señaló que la DFSAI se equivocó al sustentar la "adecuación del procedimiento" amparándose en el principio de informalismo, olvidándose que el precitado principio ha sido pensado en favor del administrado y no de la Administración, por lo que señaló que ello vulneró su derecho al debido procedimiento.
37. Finalmente, Pluspetrol sostuvo que el artículo 234° de la Ley N° 27444 dispone que "...para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido...", lo cual no sucedió en el presente caso toda vez que la DFSAI les impuso una sanción en un procedimiento distinto al instaurado.
38. Sobre el particular, esta Sala advierte que la SDI, mediante el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI, inició un procedimiento administrativo sancionador abreviado contra Pluspetrol por el incumplimiento de la medida correctiva de compensación ambiental ordenada mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, conforme se aprecia a continuación⁵⁴:

"Artículo 1.- Iniciar el procedimiento administrativo sancionador abreviado contra Pluspetrol Norte S.A., por el incumplimiento de la medida correctiva de compensación ambiental ordenada mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre del 2013."

39. Posteriormente, la DFSAI en la resolución apelada, señaló que ante el incumplimiento de las medidas correctivas, lo que correspondía iniciar era un procedimiento administrativo sumarísimo de ejecución de medida correctiva. En ese sentido, concluyó lo siguiente⁵⁵:

⁵⁴ Foja 698.

⁵⁵ Fojas 870 y 871.

"33. Sin embargo, considerando que los procedimientos administrativos sancionadores abreviados resultan aplicables en el caso de incumplimiento de otras medidas administrativas y no para verificar el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas en un procedimiento administrativo sancionador o disponer la eventual imposición de multas coercitivas ante su incumplimiento, corresponde enmendar los errores materiales contenidos en la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI que hagan referencia a un PAS abreviado.

34. De esta manera, toda referencia al PAS abreviado en la referida resolución subdirectoral deberá ser entendida como el "procedimiento sumarísimo de ejecución de medida correctiva", procedimiento que resulta pertinente en este caso, conforme a lo dispuesto en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD del 17 de febrero del 2015 (en lo sucesivo, Reglamento de Medidas Administrativas)."

40. En efecto, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD ha previsto que ante el incumplimiento de medidas correctivas, la Administración tramite un "procedimiento sumarísimo para la imposición de multas coercitivas" y, ante el incumplimiento de medidas preventivas, mandatos de carácter particular y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental tramite un "procedimiento sancionador abreviado":

"Artículo 10°.- Cumplimiento del mandato de carácter particular

(...)

10.2 El incumplimiento de un mandato de carácter particular constituye infracción administrativa. La investigación correspondiente se tramita conforme al procedimiento sancionador abreviado previsto en el Capítulo V del presente Reglamento.

Artículo 17°.- Cumplimiento de la medida preventiva

(...)

17.2 El incumplimiento de una medida preventiva constituye infracción administrativa. La investigación correspondiente se tramita conforme al procedimiento sancionador abreviado previsto en el Capítulo V del presente Reglamento.

Artículo 20°.- Cumplimiento del requerimiento de actualización del Instrumento de Gestión Ambiental

(...)


20.4 El incumplimiento del requerimiento de actualización de instrumentos de gestión ambiental constituye infracción administrativa. La investigación correspondiente se tramitará conforme al procedimiento sancionador abreviado previsto en el Capítulo V del presente Reglamento

Artículo 34°.- Cumplimiento de la medida correctiva


(...)


34.2 El incumplimiento de una medida correctiva genera la imposición de multas coercitivas, las cuales se tramitarán conforme al procedimiento sumarísimo contemplado en el Capítulo VI del presente Reglamento. (Énfasis agregado)

41. En ese sentido, atendiendo a que en el presente caso se le ha atribuido al administrado el incumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, lo que correspondía era iniciar un "procedimiento sumarísimo para la imposición de multas coercitivas" y no un "procedimiento sancionador abreviado", conforme a lo resuelto por la SDI en el artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SD.
42. Al respecto, dicha situación —a consideración de esta Sala— no podría constituir un mero error material, toda vez que si bien el artículo 201° de la Ley N° 27444 ha dado la posibilidad de que la Administración corrija sus propios errores en cualquier momento, estos solo deben ser errores materiales. Al respecto, Morón Urbina sostiene lo siguiente:



"...la doctrina es conforme en sostener que el error material atiende a un error de transcripción, un error de mecanografía, un error de expresión, en la redacción del documento, en otras palabras, un error atribuible no a la manifestación de voluntad o razonamiento contenido en el acto, sino al soporte material que lo contiene."⁵⁶

43. En ese sentido, la tramitación de un procedimiento distinto al previsto en la norma más que un error material constituye, en realidad, un vicio en la validez del acto administrativo, siendo en el presente caso el no haber seguido el procedimiento regular previsto para su generación, conforme a lo previsto en el numeral 3.5 del artículo 3° de la Ley N° 27444.
44. Sin perjuicio de ello, también es cierto que el artículo 14° de la Ley N° 27444 ha contemplado que cuando el vicio del acto administrativo por el incumplimiento de sus elementos de validez (como aquel referido a no seguir el procedimiento regular) no sea trascendente, prevalece la conservación del acto, procediéndose a su enmienda por la propia autoridad emisora.
45. Ahora bien, a efectos de determinar qué vicio no es trascendente, el referido artículo 14°, en su numeral 14.2.3, ha determinado diversos supuestos, encontrándose entre ellos, el siguiente:
- 



⁵⁶ MORÓN URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo Sancionador. Novena Edición. Gaceta Jurídica. p. 572.

"Artículo 14.- Conservación del acto

14.2 Son actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, los siguientes:

(...)

14.2.3 El acto emitido con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes, o cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado."

46. De la norma antes expuesta, se colige que se ha establecido una relación taxativa de actos administrativos afectados por vicios no trascendentes que pueden ser conservados, siendo uno de ellos el acto administrativo con infracción a las formalidades no esenciales del procedimiento, considerando como tales: (i) aquellas cuya realización correcta no hubiera impedido o cambiado el sentido de la decisión final en aspectos importantes; o, (ii) cuyo incumplimiento no afectare el debido proceso del administrado.

47. Por consiguiente, atendiendo a lo recogido por dicha disposición, en el presente caso, corresponderá verificar si de haberse seguido el "procedimiento sumarísimo para la imposición de multas coercitivas" se hubiese cambiado o no la decisión final en aspectos importantes o, si dicho incumplimiento (es decir, haber seguido el procedimiento abreviado) afectó o no el debido procedimiento del administrado.

48. Para efectos de llevar a cabo dicha verificación, esta Sala considera relevante realizar un análisis comparativo de las disposiciones que regulan el procedimiento abreviado y con las del procedimiento sumarísimo y, partiendo de dicha evaluación, si tal incumplimiento afectó el debido procedimiento del administrado.

Sobre las disposiciones recogidas para la tramitación del procedimiento abreviado y del procedimiento sumarísimo:

49. De la revisión efectuada a las disposiciones contempladas para uno y otro procedimiento recogidos en la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, se advierte lo siguiente:

Cuadro N° 3: Comparativo del procedimiento sancionador abreviado y del procedimiento sumarísimo

PROCEDIMIENTO	ABREVIADO	SUMARÍSIMO
Se inician ante el incumplimiento de	Mandatos de carácter particular, medidas preventivas y requerimientos de actualización de instrumentos de gestión ambiental.	Medidas cautelares y correctivas reguladas



PROCEDIMIENTO	ABREVIADO	SUMARÍSIMO
Tramitación del procedimiento	<p>Con la notificación de la resolución de imputación de cargos al administrado investigado se inicia el procedimiento sancionador abreviado.</p> <p>El procedimiento sancionador abreviado debe desarrollarse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles.</p> <p>El administrado imputado cuenta con un plazo improrrogable de cinco (5) días hábiles para presentar sus descargos.</p> <p>En su escrito de descargos, el administrado imputado puede solicitar el uso de la palabra.</p> <p>Concluida la audiencia de informe oral, la Autoridad Instructora deberá elaborar una propuesta de resolución, la cual será puesta a consideración de la Autoridad Decisora.</p>	<p>Vencido el plazo concedido por la autoridad administrativa competente sin que se haya cumplido con la medida administrativa dispuesta, se comunicará al administrado que cuenta con cinco (5) días hábiles para formular los descargos que considere pertinente.</p> <p>Luego de que transcurra el plazo, la autoridad competente contará con cinco (5) días hábiles para pronunciarse sobre los descargos formulados por el administrado.</p>
Ante la verificación del incumplimiento de la medida correspondiente	<p>En el supuesto de que la Autoridad Decisora determine la responsabilidad administrativa, emitirá una resolución imponiendo la sanción y la medida correctiva que corresponda.</p> <p>Como medida correctiva se exigirá el cumplimiento de la medida administrativa dispuesta. Para tal efecto, se concederá un plazo perentorio para su cumplimiento, bajo apercibimiento de imponerse multas coercitivas.</p>	<p>En caso se evidencie que el incumplimiento de la medida administrativa se debe a causas imputables al administrado, la autoridad administrativa competente impondrá una multa coercitiva.</p> <p>Las multas coercitivas deben ser pagadas en un plazo de cinco (5) días hábiles, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.</p>
De las impugnaciones	<p>Contra la resolución final emitida por la Autoridad Decisora, se puede interponer el recurso de reconsideración o apelación, dentro del plazo de quince (15) días hábiles, contado desde su notificación.</p> <p>La Autoridad Decisora debe resolver el recurso de reconsideración en un plazo máximo de cinco (5) días hábiles. La Autoridad Decisora debe pronunciarse sobre la concesión del recurso de apelación en un plazo máximo de tres (3) días hábiles. Concedido dicho recurso, solo tiene efecto suspensivo la impugnación de la sanción impuesta, más no el cumplimiento de la medida correctiva. Los actuados deben ser elevados al Tribunal de Fiscalización Ambiental, notificándose la concesión del recurso al impugnante. El Tribunal de Fiscalización Ambiental cuenta con un plazo máximo de diez (10) días</p>	<p>Contra dicha decisión el administrado puede interponer recurso de apelación, el cual será concedido sin efecto suspensivo. El recurso de apelación deberá ser resuelto por el Tribunal de Fiscalización Ambiental en el plazo de cinco (5) días hábiles.</p>

PROCEDIMIENTO	ABREVIADO	SUMARÍSIMO
	hábiles para resolver el recurso de apelación interpuesto.	

Fuente: Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD
Elaboración: TFA

50. Del referido cuadro, para el presente caso, resulta relevante advertir lo siguiente:

- Tanto en el procedimiento abreviado como en el sumarísimo, se otorga al administrado un plazo de cinco (5) días hábiles para presentar descargos.

El procedimiento abreviado debe desarrollarse en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles desde notificada la resolución de imputación de cargos. Por su parte, el sumarísimo la autoridad competente contará con cinco (5) días hábiles para pronunciarse sobre los descargos formulados por el administrado.

En el procedimiento abreviado, de verificarse el incumplimiento de la medida se exigirá el cumplimiento de la misma, concediéndosele un plazo perentorio para su cumplimiento, bajo apercibimiento de imponerse multas coercitivas. Por su parte, en el sumarísimo, se le impondrá una multa coercitiva.

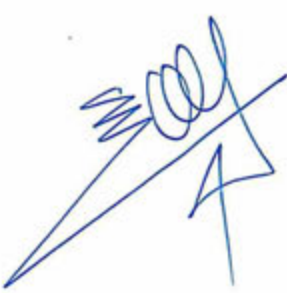
51. Por tanto, de lo expuesto, es posible concluir que entre el procedimiento abreviado y sumarísimo hay disposiciones similares, siendo que las del abreviado resultan ser, incluso, más favorables para el administrado, tales como:

- En el abreviado el administrado puede solicitar el uso de la palabra; mientras que en el sumarísimo no —ya que, la DFSAI cuenta solo con cinco (5) días para resolver una vez recibido el escrito de descargos del administrado—.
- En el abreviado cuando se determina la responsabilidad administrativa, se emite una resolución imponiendo una sanción y una medida correctiva —y recién ante el incumplimiento de dicha medida se le impone una multa coercitiva—; mientras que en el sumarísimo ante el incumplimiento de la medida se le impone al administrado una multa coercitiva y vencido el plazo para su pago se ordena su cobranza coactiva. Esto es, ante la verificación del incumplimiento, la consecuencia del sumarísimo resulta ser más gravosa para el administrado respecto del abreviado.

Sobre si el incumplimiento afectó el debido procedimiento del administrado

52. Al respecto, sin perjuicio de lo resuelto a través del artículo 1° de la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI y de lo consignado en el acápite I

de dicho pronunciamiento⁵⁷ —donde se desarrollan las reglas del procedimiento abreviado—, esta Sala advierte que en el artículo 2° de la mencionada resolución subdirectoral, la Autoridad Instructora le otorgó a Pluspetrol un plazo de cinco (5) días hábiles para que formule sus descargos de conformidad con el numeral 3 del artículo 51° del Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, informándole además —en el artículo 3° de la resolución subdirectoral antes referida— que ante la verificación de su incumplimiento correspondía la imposición de una multa coercitiva, de conformidad con el artículo 50° de la resolución directoral en mención, tal y como se puede apreciar a continuación:



"Artículo 2.- Otorgar a Pluspetrol Norte S.A. un plazo improrrogable de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, para que formule sus descargos, de conformidad con lo dispuesto en el Numeral 3 del Artículo 51° Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD.


Artículo 3.- Informar a Pluspetrol Norte S.A. que ante la verificación del incumplimiento de la medida correctiva de compensación ambiental corresponde la imposición de la multa coercitiva de 100 UIT, de conformidad con el Numeral 50° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD que aprobó el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA."

(Negrilla agregada)

53. Asimismo, se le notificó en dicho acto el ITA, tal y como consta a continuación:

"Artículo 4.- Notificar a Pluspetrol Norte S.A. copia de la presente resolución y del Informe Técnico Acusatorio N° 469-2014-OEFA/DS."

(Negrilla agregada)



54. Sobre el particular, esta Sala considera necesario precisar que en el presente caso si bien se le inició un procedimiento abreviado a Pluspetrol, cuando correspondía un sumarísimo, esto no afectó el debido procedimiento y que el sentido de la decisión final se mantiene toda vez que de los actuados del expediente se advierte que:

- Se le ha brindado al administrado la oportunidad de ejercer su derecho al debido procedimiento, el mismo que se ve reflejado en el hecho que Pluspetrol presentó sus descargos.

- El sentido de la resolución de imputación de cargos no ha cambiado, el cuestionamiento es uno solo; esto es, el incumplimiento de medida correctiva.
- Cuando se le imputó los cargos en el procedimiento abreviado, en la parte resolutive de la resolución correspondiente de imputación de cargos se le indicó que de verificarse el incumplimiento de la medida correctiva correspondía la imposición de una multa coercitiva de cien (100) UIT —consecuencia propia de un procedimiento sumarísimo—.

55. En virtud de ello, es posible concluir que si el presente procedimiento se hubiera tramitado desde un inicio como sumarísimo y no como uno abreviado, el sentido de la decisión final no hubiera cambiado; toda vez que si las actuaciones procesales del procedimiento sumarísimo se hubieran presentado, el administrado hubiese ejercido de igual manera su derecho de defensa, ello tanto en uno como en otro procedimiento, las disposiciones resultan ser similares e incluso más favorables para el administrado.

56. Sobre la base de lo expuesto, esta Sala considera que corresponde enmendar el acto administrativo contenido en la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI⁵⁸, precisándose que en la referida resolución se instauró un procedimiento sumarísimo y no uno abreviado.

V.2 Si el cronograma de cumplimiento de la medida correctiva resulta exigible a Pluspetrol

57. Pluspetrol sostuvo que ni en la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI ni en la de la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA — que confirmó la sanción y medida correctiva— se incorporó el cronograma de actividades para dar cumplimiento a la medida correctiva. En ese sentido, atendiendo a dicha omisión en la parte resolutive, el administrado concluyó que no había formalmente ni expresamente un acto administrativo que aprobara el mencionado cronograma.

⁵⁸ En cuanto a la instancia competente, corresponde señalar que para realizar la conservación de los actos administrativos afectados por vicios no trascendentes, DÁNOS ORDÓÑEZ señala lo siguiente:

"(...) es competencia primera de la autoridad o funcionario que emitió el acto viciado, pero también del superior jerárquico administrativo cuando (...) se ha interpuesto recurso para impugnar un acto administrativo, caso este último en el que, de corresponder su tramitación al superior jerárquico, este podrá corregir todos aquellos vicios o defectos incurridos de carácter no trascendente del acto impugnado."

DÁNOS ORDÓÑEZ, Jorge. "Régimen de la nulidad de los actos administrativos en la nueva Ley N° 27444". En *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General – Ley N° 27444*. Segunda Parte. Lima: Ara Editores, 2003, p. 248.

58. Por otro lado, la apelante agregó —en respuesta a lo indicado por la DFSAI, esto es, que si algún aspecto de la resolución de imputación de cargos no resultaba claro había la posibilidad de que solicitara la aclaración— que lo que la DFSAI omite considerar es que los pedidos de aclaración se formulan respecto de la parte decisoria de las resoluciones (su parte resolutive).
59. Al respecto, debe mencionarse que en el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI impuso una medida correctiva al administrado⁵⁹, la misma que fue confirmada por el TFA en su oportunidad⁶⁰.
60. Al respecto, de los argumentos expuestos por el administrado, se advierte que este cuestiona el acto administrativo recogido tanto en la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI como en la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE.
61. Por tanto, y dado que la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE agotó la vía administrativa, cabe señalar que este cuenta con la posibilidad de cuestionar los pronunciamientos de segunda instancia que les resulten desfavorables ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo, conforme lo dispone el artículo 218° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁶¹. En




⁵⁹ Mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Pluspetrol el cumplimiento de la siguiente medida correctiva

"Artículo 4°.- Ordenar como medida correctiva de aplicación progresiva, la compensación ambiental por la pérdida irreparable de la laguna Shanshocochoa, debido a las actividades de drenaje y remoción de suelos efectuadas por Pluspetrol Norte S.A. Dicha medida consistirá en generar una nueva laguna o, de ser el caso, potenciar o proteger un cuerpo de agua o zona dentro del área de influencia del lugar afectado, según sea determinado en un estudio hidrogeológico que Pluspetrol Norte S.A. deberá realizar previamente. Tal estudio determinará los alcances de la compensación ambiental a ser efectuada mediante la medida correctiva."

⁶⁰ Mediante la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE, el TFA resolvió lo siguiente:

"QUINTO.- CONFIRMAR la medida correctiva de aplicación progresiva consistente en la compensación ambiental por la pérdida irreparable de la laguna Shanshocochoa, debido a las actividades de drenaje y remoción de suelos efectuadas por Pluspetrol Norte S.A., ordenada por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA."




⁶¹ LEY N° 27444.

Artículo 218°.- Agotamiento de la vía administrativa

218.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado.

218.2 Son actos que agotan la vía administrativa:

- a) El acto respecto del cual no proceda legalmente impugnación ante una autoridad u órgano jerárquicamente superior en la vía administrativa o cuando se produzca silencio administrativo negativo, salvo que el interesado opte por interponer recurso de reconsideración, en cuyo caso la resolución que se expida o el silencio administrativo producido con motivo de dicho recurso impugnativo agota la vía administrativa; o
- b) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de apelación en aquellos casos en que se impugne el acto de una autoridad u órgano sometido a subordinación jerárquica; o
- c) El acto expedido o el silencio administrativo producido con motivo de la interposición de un recurso de revisión, únicamente en los casos a que se refiere el Artículo 210 de la presente Ley; o
- 

otras palabras, existe una vía, prevista en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la cual el administrado puede formular los cuestionamientos pertinentes respecto de la legalidad del procedimiento sancionador seguido en su contra.

62. En ese sentido, cabe mencionar que carece de objeto que esta Sala se pronuncie respecto de este extremo de la apelación, motivo por el cual corresponde confirmar la resolución apelada.

63. No obstante lo anterior, esta Sala considera necesario mencionar lo siguiente:

- Si bien no se incorporó en la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI el cronograma que contiene el detalle de las actividades que serían cumplidas en el marco de la medida correctiva dictada por la primera instancia, este aspecto no fue materia de impugnación por parte de Pluspetrol en su oportunidad, ello a efecto de que el TFA se pronuncie al respecto. En esa línea argumentativa —a criterio de esta Sala— la falta de cuestionamiento al cronograma en la apelación a la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, obedece a que Pluspetrol sí conocía que la medida correctiva dispuesta por la DFSAI debía cumplirse conforme al detalle establecido en cronograma.

- En efecto, de la revisión efectuada de su recurso de apelación⁶² a la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, se advierte que el administrado precisamente citó dicho cronograma con el propósito de cuestionar que las actividades contenidas en el mismo corresponderían a facultades de otras entidades distintas del OEFA. Nótese, en ese sentido, el reconocimiento del administrado del mencionado cronograma (sus actividades y plazos) como aquello que la DFSAI le ordenó como el contenido de la medida correctiva.

- Además, debe agregarse que del considerando 278 al 301 de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, la DFSAI desarrolló el acápite denominado "Compensación ambiental por afectación en la laguna Shanshococho", el cual incluye el sub-acápite titulado "Acreditación del cumplimiento y fiscalización del OEFA" mediante el cual se presentó gráficamente el cronograma de cumplimiento de la medida correctiva ordenada (Ver Cuadro N° 2 de la presente resolución).

d) El acto que declara de oficio la nulidad o revoca otros actos administrativos en los casos a que se refieren los Artículos 202 y 203 de esta Ley; o
e) Los actos administrativos de los Tribunales o Consejos Administrativos regidos por leyes especiales.

⁶² Foja 505.

- Por lo tanto, si bien el cronograma antes referido no consta en la parte resolutive de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, este tiene un amplio desarrollo en la parte considerativa de la precitada resolución.
- Asimismo, resulta necesario señalar que la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI está compuesta tanto por la parte considerativa como por la parte resolutive, siendo que ambas revisten la misma importancia, toda vez que la primera contiene los fundamentos de la segunda (la decisión). Esto es, para cumplir con la medida correctiva de aplicación progresiva ordenada en la parte resolutive de la resolución antes referida, se consideran los fundamentos especificados en la misma (parte considerativa), más aún cuando se menciona que la misma tiene naturaleza de aplicación progresiva —entiéndase, que requiere una serie de acciones subsecuentes para su cumplimiento—.

V.3 Si las acciones ejecutadas por Pluspetrol acreditan el cumplimiento de la medida correctiva

64. En el presente caso, la DFSAI impuso al administrado una medida correctiva de compensación ambiental, cuya ejecución se encuentra detallada en el siguiente cronograma:

Cuadro N° 2: Cronograma de ejecución de la medida correctiva de compensación ambiental

Etapas y actividades		Plazos (días hábiles)
a)	Etapas y actividades	
	Etapas y actividades	
1.	Presentación de un programa de promoción de espacios de acercamiento y participación comunitaria.	3 días de notificada la Resolución
	Ejecución del programa.	30 días luego de la aprobación del programa
b)	Etapas y actividades	
	Etapas y actividades	
1.	Presentación del diagnóstico del estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos.	Hasta 10 días posteriores luego de finalizada la ejecución de la etapa anterior
	Implementación del programa de recuperación de suelos, incluyendo la limpieza de TPH y Barilo.	50 días luego de la aprobación del diagnóstico y programa de recuperación de suelos
c)	Etapas y actividades	
	Etapas y actividades	
c.1.	Desarrollo e implementación del estudio hidrogeológico	
	Desarrollo e implementación del estudio hidrogeológico	
1.	Presentación de propuesta de estudio técnico que incluya el cronograma de actividades de ejecución del estudio hidrogeológico.	30 días de notificada la Resolución
	Ejecución del estudio hidrogeológico.	90 días contados a partir de la aprobación de la propuesta técnica
3.	Propuesta técnica final que garantice la viabilidad de la medida correctiva.	90 días contados a partir de la aprobación de la propuesta técnica
	Monitoreo limnológico y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos de aguas adyacentes	
1.	Monitoreo limnológico y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos de aguas adyacentes	
	Monitoreo limnológico y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos de aguas adyacentes	
1.	Programa de monitoreo limnológico de los cuerpos de agua adyacentes a la zona donde se ubicaba la laguna Shanshocochoa.	Trimestral (durante el primer año) Semestral (durante el segundo año)

Fuente: Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI
Elaboración: DFSAI

65. Como se advierte, la medida correctiva ordenada por la DFSAI comprende tres (3) etapas, las cuales deben realizarse de forma secuencial y conforme a los plazos establecidos para cada una de las actividades comprendidas en ellas (en total 8). En ese sentido, basta que la primera no se cumpla —en la forma y en el plazo previsto en el cronograma— para que la medida correctiva no sea considerada cumplida en su totalidad.
66. Partiendo de dicha consideración, a continuación esta Sala procederá a determinar si el administrado, tal como lo alega, cumplió con las mismas.
- a) *De la etapa de presentación a la comunidad: (a.1) De la presentación de un programa de promoción de espacios de acercamiento y participación comunitaria; y, (a.2) De la ejecución del programa*
67. Respecto de este punto del cronograma, el administrado señaló que la DFSAI realizó una interpretación arbitraria de la primera actividad definida para la medida correctiva, toda vez que no tomó en cuenta las comunicaciones cursadas al APU de la Comunidad de Nuevo Andoas, no considerándola una Comunidad "circundante o aledaña" ya que se encuentra a más de 3.5 km de la laguna Shanshococha.
68. Asimismo, Pluspetrol sostuvo que de la lectura de la actividad propuesta a nivel del cronograma no se advierte dicho alcance, y que precisó en sus descargos que no existen comunidades nativas aledañas ni, por ende, organizaciones nativas u autoridades del lugar.
69. A efectos de sustentar dicha afirmación, el administrado presentó la Carta N° 47-14-PPN-AACC presentada al APU de la Comunidad Nativa Nueva Andoas el 11 de agosto de 2014⁶³. Asimismo, a través de dicho escrito, el administrado le comunicó lo siguiente:



"...hacer de su conocimiento que PLUSPETROL NORTE S.A. iniciará el 'Proyecto de identificación de Sitios en el Lote 1AB', en cumplimiento de la Ley 'Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelos' del Ministerio del Ambiente.

Para tal fin, PLUSPETROL NORTE S.A., contrató los servicios de la consultora CH2MHILL, la misma que, investigará y estudiará diversos sitios en el Lote, recorriendo con su personal, algunas áreas que son de influencia comunal.

En ese sentido, solicitamos informar a los miembros de su Comunidad que desde la siguiente semana se brinde las facilidades de tránsito para el normal desarrollo de las actividades del personal de la empresa CH2MHILL..."

70. De la revisión de la referida comunicación, esta Sala observa, en primer lugar, que no fue presentada dentro del plazo previsto en el cronograma —esto es, tres (3) días de notificada la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI—, toda vez que tenía hasta el 28 de noviembre de 2013 para presentar un programa de promoción de espacios de acercamiento y participación comunitaria. Como se puede observar, esta comunicación fue presentada el 11 de agosto del 2014, es decir, 9 (nueve) meses después de haber concluido el plazo. En segundo lugar, se advierte que a través de dicho escrito, comunicó a la comunidad antes referida sobre el inicio de los trabajos de identificación de suelos en la zona, mas no cumplió con presentar el mencionado programa, tal y como lo dispuso la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI⁶⁴:

"...el objetivo de la presente medida es exponer a los agentes involucrados el proyecto a ejecutar, a fin de recibir y absolver consultas formuladas relativas a las medidas de compensación ambiental. Así esta medida busca en lo posible que el ecosistema impactado vuelva a su estado originario antes de dicha afectación, brindando los servicios ambientales, y situaciones ecológicas equivalentes que hagan viable el desarrollo de la flora, fauna y biodiversidad de la zona."

71. Hasta este punto del análisis y teniendo en cuenta lo recogido en el considerando 65 de la presente resolución, es posible concluir que el administrado incumplió con la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI. No obstante ello, y con el propósito de responder a los demás argumentos expuestos por el administrado sobre este extremo de su apelación —esto es, cumplimiento de la medida correctiva—, esta Sala evaluará las otras actividades contenidas en el mencionado cronograma.

- b) *De la etapa de diagnóstico y recuperación de suelos: (b.1) Presentación del diagnóstico del estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos; y, (b.2) Implementación del programa de recuperación de suelos, incluyendo la limpieza de TPH y Bario*

72. En su recurso de apelación, el administrado señaló que⁶⁵:

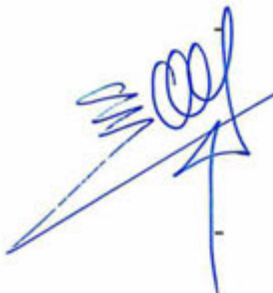
"En cuanto a la etapa de diagnóstico y recuperación de suelos, la DFSAI estima que la documentación presentada por PLUSPETROL no contiene información sobre el diagnóstico de estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos, tal como lo señala la medida

⁶⁴ Segundo párrafo del literal a) del considerando 297 de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI (Foja 428).

⁶⁵ Foja 894.

correctiva. Ello, no obstante la minuciosidad y seguimiento de los lineamientos y metodología prevista específicamente en la regulación vigente sobre ECA suelos. En efecto, el Informe de identificación del sitio Shanshocochoa presentado a vuestra entidad en el marco del presente procedimiento abreviado, contiene el resultado de 90 muestras de suelo analizadas, versus 5 muestras consideradas por vuestra entidad, citadas en el numeral III.6.4 de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, que evidentemente eran insuficientes en número de sondeos, muestras, parámetros, profundidades de muestreo, entre otros aspectos que sí fueron considerados por PPN en los referidos Informes de Identificación. Además, el Informe presentado contiene [sic] gráficamente la distribución de las excedencias en Shanshocochoa, así como el modelo conceptual del sitio. Por lo tanto, sí se ha cumplido con este extremo de la medida correctiva."

73. En esa línea, se advierte que Pluspetrol indicó que, pese a lo referido por la DFSAI, el Informe de identificación del sitio Shanshocochoa que presentó ante el OEFA contiene el resultado de noventa (90) muestras de suelo analizadas, versus las cinco (5) muestras consideradas por OEFA.
74. A fin de acreditar dicha afirmación, el administrado presentó la Carta PPN-OPE-0014-2016 del 19 de febrero de 2016⁶⁶, la cual:



Contiene los cargos de presentación de las cartas PPN-OPE-0081-2015 del 10 de abril de 2015 y PPN-LEG-15-072 del 28 de agosto de 2015. Asimismo, contiene el cargo de la carta PPN-LEG-115-2015 del 15 de setiembre de 2015, donde PPN presentó un listado detallado de la información presentada mediante carta PPN-LEG-15-072.

Indica que respecto de la copia del Informe de Identificación de Shanshocochoa, al que hace referencia en la carta PPN-MA-16-07 del 14 de enero de 2016, este fue presentado mediante carta PPN-LEG-15-072.

75. De la revisión de dichos documentos, se advierte que estos contienen un listado de los informes de identificación de sitios correspondientes al Lote 1-AB (ahora Lote 192), y que en términos de Pluspetrol, "...cumple con los requisitos establecidos por el Ministerio de Ambiente (Minam), en la norma de ECA Suelos (...), la Guía para Muestreo de Suelos y la Guía para la Elaboración de los Planes de Descontaminación de Suelos..."
76. Por su parte, la DFSAI, al evaluar la referida documentación, señaló lo siguiente⁶⁷:



⁶⁶ Fojas 827 a 840.

⁶⁷ Foja 863.

"108. Sobre el particular, de la revisión de la información presentada por Pluspetrol Norte, se verifica que el administrado ha presentado un listado de ciento cuarenta (140) ítems de toma de muestras para el referido informe de identificación de suelos e información relacionada al impacto ambiental generado en los componentes aire, agua y suelo del Lote 1-AB, no obstante, no presenta información sobre el diagnóstico del estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos, tal como señalaba la medida correctiva. Con lo cual, tampoco ha procedido a implementar el programa de recuperación de suelos, incluyendo la limpieza del exceso de TPH y Bario."

77. Sobre este punto, debe destacarse que el recojo de muestras solo representa el primer paso para el diagnóstico de los suelos contaminados y la formulación del programa de recuperación de suelos.

78. En efecto, debe señalarse que previo a cualquier proceso de recuperación de suelos, resulta importante efectuar, en primer lugar, la caracterización del área afectada con hidrocarburos a fin de estimar su tamaño y, luego, el nivel de su concentración⁶⁸. En ese sentido, según la Guía para el muestreo y análisis de suelo del subsector Hidrocarburos, emitida por la Dirección General de Asuntos Ambientales del Minem, el Plan de muestreo de suelo constituye la herramienta adecuada para poder llevar a cabo dichas acciones. Nótese que en ese contexto lo que indica dicho documento:


⁶⁸ Debe precisarse que PCB es un hidrocarburo:

"Clasificación de los Hidrocarburos

A los compuestos orgánicos constituidos únicamente por carbono e hidrogeno se les conoce con el nombre de hidrocarburos. Estos se agrupan en dos grandes; alifáticos y aromáticos, los alifáticos se clasifican en familias conocidas con el nombre de alcanos, alquenos, alquinos y sus análogos cíclicos; cicloalcanos, cicloalquenos y cicloalquinos. Los aromáticos son hidrocarburos en los que intervienen generalmente e anillo bencénico (...)

"Introducción

(...)

Los PCBs son compuestos orgánicos aromáticos que fueron creados por el hombre y que se componen de dos anillos de fenilos con átomos de cloro."

ACUÑA, Flora "Química Orgánica" Primera Edición. Editorial Universidad Estatal a Distancia San José, Costa Rica. 2006, p.23.

Fecha de consulta: 24 de octubre de 2016

Disponible:

<https://books.google.com.pe/books?id=TL98uAXZ3JQC&pg=PA23&dq=clasificaci%C3%B3n+de+hidrocarburos&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiC2uGHgPTPAhXKnJAKHZBDCC8Q6AEIGjAA#v=onepage&q=clasificaci%C3%B3n%20de%20hidrocarburos&f=false>

Marulanda, V. F. (2011). Destrucción de aceites dieléctricos mediante oxidación en agua supercrítica: hacia una alternativa de proceso para tratamiento de bifenilos policlorados (PCBs). *Revista Ingeniería y Competitividad*, 11(2), 41-52.

Fecha de consulta: 24 de octubre de 2016

Disponible en: ingenieria.univalle.edu.co/revistaingenieria/index.php/inycompe/article/view/165/166

4.3 PLAN DE MUESTREO DEL SUELO

4.4 DEFINIENDO OBJETIVOS

(...). Los objetivos del muestreo ambiental se dividen, de manera amplia, en metas exploratorias (de vigilancia) y de monitoreo (de evaluación). El muestreo exploratorio está diseñado para brindar información preliminar respecto al sitio o material materia de análisis. El monitoreo generalmente tiene como fin brindar información acerca de la variación de concentraciones de parámetros específicos durante un lapso determinado o dentro de un área geográfica específica. Un plan de muestreo para monitoreo normalmente será más eficaz si va precedido del muestreo exploratorio o si existe información histórica sobre el parámetro de interés en el sitio de muestreo.⁶⁹ (Énfasis y subrayado agregado)

79. Por lo señalado anteriormente, es posible concluir que dicho documento no contiene la presentación del diagnóstico del estado actual de los suelos contaminados y formulación del programa de recuperación de suelos⁷⁰, ni de la implementación del programa de recuperación de suelos, incluyendo la limpieza de TPH y Bario.
80. De otro lado, el administrado señaló que, la medida correctiva tiene dos (2) etapas: (i) restauración de suelos; y, (ii) generación de un nuevo ecosistema en el área donde "desapareció" la laguna. Al respecto, Pluspetrol señaló que la primera etapa debía cumplirse con arreglo a lo establecido en los Decretos Supremos N^{os} 002-2013-MINAM y 002-2014-MINAM; en esa línea, el administrado señala que cualquier propuesta de acciones de remediación debe ser incluida en un Plan de Descontaminación de Suelos, por lo que la medida correctiva es de imposible cumplimiento desde el punto de vista legal.
81. Al respecto, si bien es cierto que los Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM y Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM establecen un procedimiento a seguir en caso se presenten eventos inesperados o indeseados⁷¹, ello no excluye de responsabilidad al administrado de cumplir con los mandatos dictados por el OEFA, como lo es el cumplimiento, dentro del plazo previsto, de las medidas

⁶⁹ Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas. *Guía para el Muestreo y Análisis de Suelo, Sub - Sector Hidrocarburos*. Octubre 2000, p. 4. Disponible en: <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/institucional/regionales/Publicaciones/GUIA%20HIDROCARBUROS%20XVII.pdf>

⁷⁰ En este punto, es preciso señalar que Pluspetrol reconoce, respecto al programa de recuperación de suelos, que "...tal como lo establece la norma ECA para Suelos, sus medidas complementarias y guías técnicas, la determinación de propuestas de medidas para recuperación y limpieza de suelos debe realizarse después de haber cumplido con etapas de investigación y estudio, a saber: la Fase de Identificación y la Fase de Caracterización (...). Hasta la fecha de término del Contrato de Licencia del Lote 1AB (29/08/2015), nuestra empresa no recibió el pronunciamiento de la DGAAE-MEM respecto de la necesidad de pasar a la Fase de Caracterización para Shanshococho." (carta PPN-MA-16-07 del 14 de enero de 2016, foja 823).

⁷¹ Ante lo cual, es obligación del administrado dar cumplimiento al mismo y reportarlo a la autoridad correspondiente (en ese caso al Minem).

correctivas válidamente emitidas⁷². En ese sentido, queda claro para esta Sala que la medida correctiva dictada por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI cumplió con los presupuestos exigidos por la norma para su emisión.

c) *De la etapa de ejecución*

c.1) *Del desarrollo e implementación del estudio hidrogeológico: (c.1.1) Presentación de propuestas de estudio técnico que incluya el cronograma de actividades de ejecución del estudio hidrogeológico; (c.1.2) Ejecución del estudio hidrogeológico; y, (c.1.3) Propuesta técnica final que garantice la viabilidad de la medida correctiva*

c.2) *Monitoreo limnológico y medidas de protección para los ecosistemas acuáticos de aguas adyacentes: (c.2.1) Programa de monitoreo limnológico de los cuerpos de agua adyacentes a la zona donde se ubicaba la laguna Shanshococha*

82. El administrado señaló que ante la falta de presentación de alguna información para acreditar, en este caso, una evaluación hidrológica, la DFSAI debía requerirle la subsanación de ello⁷³; no obstante no lo hizo, lo que evidenciaría la naturaleza sancionadora de dicho órgano.
83. Al respecto, resulta pertinente indicar que el administrado está en la obligación de cumplir con la medida correctiva así como con las observaciones realizadas, presentando la información requerida para su correcta ejecución, más aun cuando del contenido de la medida correctiva se desprende con certeza que debe presentar el referido estudio hidrogeológico.
84. De otro lado, el administrado señaló que, el monitoreo limnológico, es de improbable cumplimiento, en la medida que no existen cuerpos de agua adyacentes a la zona donde se ubica la laguna Shanshococha, no teniendo en cuenta que la cocha más próxima al área de Shanshococha dista más de 4 kms.

⁷² LEY N° 29325, MODIFICADA POR LA LEY N° 30011.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

(...)

22.5 En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.

⁷³ Sobre este punto, en su apelación, el administrado precisó que la DFSAI ha desestimado el "Informe de Evaluación de Servicios Ecológicos de la Laguna Shanshococha" del 13 de enero de 2016, por considerar que un ítem del mismo revela que no fue posible contar con una evaluación hidrológica detallada durante la visita al sitio que generó que no se cuente con información de niveles y dirección de la napa freática.

85. Al respecto, debe precisarse que el administrado no ha presentado información donde se pueda evidenciar su fundamento, la cual deberá contener mapas con coordenadas UTM WGS 84 de las lagunas más cercanas, a una escala adecuada en la cual se pueda observar la distancia entre la zona afectada y los cuerpos de agua más cercanos.
86. En este punto es preciso recordar, que el cronograma de ejecución de la medida correctiva de compensación ambiental comprende la realización de ocho (8) acciones en etapas dependientes, y que la compensación ambiental se logrará solo si se ejecutaban en su totalidad y en los plazos establecidos.
87. Sobre el particular, esta Sala advierte, en primer lugar, que las acciones plasmadas en el cronograma no han sido ejecutadas en su totalidad y, en segundo lugar, no cumplió con los plazos establecidos para cada una de las actividades contempladas en el precitado cronograma de ejecución de la medida correctiva de compensación ambiental, los cuales vencieron entre el 2013 y 2014.
88. En ese sentido, y en atención a lo desarrollado en el presente apartado ha quedado demostrado que Pluspetrol no ha cumplido con acreditar el cumplimiento de la medida correctiva.

V.4 Si la multa tasada por el OEFA viola el principio de legalidad

89. Pluspetrol sostuvo que la multa de cien (100) UIT que le fue impuesta, contraviene el principio de legalidad, pues el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, no puede contravenir el numeral 4 del artículo 22 de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, que fija el rango de las sanciones pecuniarias por incumplimiento de medidas correctivas en un mínimo de una (1) UIT y en un máximo de cien (100) UIT.
90. En esa línea, la apelante señaló que no es conforme a derecho que el OEFA tase la multa mediante una simple resolución administrativa (esto es, el reglamento antes referido) y fije la sanción en un monto único que coincida con el monto máximo del rango establecido por Ley.
91. Sobre el particular, esta Sala procederá a analizar el marco normativo que rige el dictado de las medidas correctivas.
92. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁷⁴. Una de

⁷⁴ LEY 29325.

dichas medidas consiste en "la obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y, de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica(os)"⁷⁵.

93. De igual modo, los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, disponen que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.
94. En esa línea, el 24 de febrero del 2015 se publicó el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, el cual regula la aplicación de las medidas administrativas dictadas por el OEFA, entre ellas, las medidas correctivas.
95. Ahora bien, en cuanto a la ejecución de las medidas correctivas, esta se realizará conforme a lo dispuesto en el artículo 33°⁷⁶ de la Resolución de

Artículo 22°.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

75

LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

(...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

76

Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD

Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16° del presente Reglamento.

Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, en concordancia con lo dispuesto por el numeral 39.1 del Artículo 39° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en adelante, **Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**).

96. Asimismo, el incumplimiento de dichas medidas correctivas, generarán la **imposición de multas coercitivas** conforme a lo dispuesto en el numeral 34.2 del artículo 34⁷⁷ de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD; en concordancia con lo recogido en el artículo 40° de la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁷⁸, el cual dispone que en caso de incumplimiento de la medida correctiva, la administración está facultada de imponer como medio de ejecución forzosa, una multa coercitiva, por lo tanto, la implementación de las medidas correctivas son de obligatorio cumplimiento, caso contrario se aplicará sucesivamente multas coercitivas.
97. La imposición de las multas coercitivas se registrará de conformidad con lo dispuesto en los numerales 22.4 y 22.5 del artículo 22⁷⁹ de la Ley N° 29325; y, su incumplimiento acarrea una multa coercitiva por parte del administrado de una (1) UIT a cien (100) UIT.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD

Artículo 34°.- Cumplimiento de la medida correctiva

34.1 Una vez que el administrado haya acreditado el cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora emitirá una resolución manifestando su conformidad.

34.2 El incumplimiento de una medida correctiva genera la imposición de multas coercitivas, las cuales se tramitarán conforme al procedimiento sumarísimo contemplado en el Capítulo VI del presente Reglamento.

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DEL CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD APRUEBA EL TEXTO ÚNICO ORDENADO DEL REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADORA DEL OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 40.- De las multas coercitivas

40.1 La multa coercitiva constituye un medio de ejecución forzosa de los extremos de las resoluciones que imponen medidas cautelares o correctivas, siendo independiente de estas y no tiene carácter sancionador.

40.2 La resolución de dicta medida cautelar o correctiva debe establecer como apercibimiento la imposición de una multa coercitiva, indicándose el plazo para el cumplimiento de la obligación y el monto a ser aplicado en caso de persistir el incumplimiento.

78

LEY N° 29325.

Artículo 22.- Medidas correctivas

(...)

22.4 *El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.*

22.5 *En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.*

79

98. En esa línea, el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD señala lo siguiente:

"Artículo 50.- De las multas coercitivas

(...)

50.3 El incumplimiento de las medidas correctivas originará la imposición de una multa coercitiva según la siguiente escala:

- a) **Cien (100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de compensación;**
b) *Setenta y cinco (75) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de restauración ambiental;*
c) *Cincuenta (50) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de paralización; y*
d) *Veinticinco (25) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por incumplir una medida correctiva de adecuación."*

(Énfasis agregado).

99. Como puede apreciarse del marco normativo citado precedentemente, la graduación de las multas coercitivas a imponer por incumplimiento de medida correctiva, está en función al tipo de medida correctiva incumplida. Siendo que, el tope de cien (100) UIT solo se aplica para el caso de incumplimiento de una medida correctiva de compensación, como resulta ser el presente caso.

100. Ahora bien, respecto a lo señalado por Pluspetrol en el sentido de que la multa de cien (100) UIT que le fue impuesta, contraviene el principio de legalidad, pues el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, no puede contravenir el numeral 4 del artículo 22 de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011, que fija el rango de las sanciones pecuniarias por incumplimiento de medidas correctivas en un mínimo de una (1) UIT y en un máximo de cien (100) UIT; esta Sala considera necesario precisar que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD fue emitido por el OEFA en virtud de las competencias normativas que le fueron otorgadas conforme el literal a) del numeral 11.2 del artículo 11° de la Ley N° 29325, modificada por la Ley N° 30011.

101. Al respecto, la citada norma señala que el OEFA tiene la facultad de dictar, en el ámbito y materia de sus competencias, las normas que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental y otras de carácter general referidas a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo.

102. Por tanto, como ha quedado demostrado la multa de cien (100) UIT que le fue impuesta a Pluspetrol no contraviene el principio de legalidad, toda vez que la norma que regula su imposición; esto es, la Resolución de Consejo Directivo

N° 007-2015-OEFA/CD no fue emitida en contravención a la Ley N° 29325 —tal y como lo sostiene el administrado— sino en cumplimiento de lo dispuesto en dicha norma.

103. Finalmente, respecto a lo señalado por el administrado, en el sentido de que OEFA le fijó la sanción en un monto único que coincide con el monto máximo del rango establecido por ley (100 UIT); cabe señalar que conforme a lo desarrollado en los párrafos precedentes la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD gradúa la multa coercitiva en atención al tipo de medida correctiva incumplida.

104. Por lo expuesto en los considerandos precedentes, corresponde desestimar lo señalado por el administrado en el presente extremo de su recurso.

105. De otro lado, en su recurso de apelación Pluspetrol sostuvo que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD carece de jerarquía reglamentaria y no es suficiente para limitar, restringir o acotar el alcance de la Ley N° 30230, y que el hecho de que el referido reglamento haya sido emitido en función a las atribuciones dispuestas por Ley N° 29325 y sus modificatorias, no significa que pueda contravenirse el alcance de la Ley N° 30230, que expresamente privilegia las acciones de saneamiento a las de carácter sancionatorio, esto, toda vez que en atención al reglamento antes referido se le inició el presente procedimiento administrativo.

106. Al respecto, esta Sala se reafirma en los argumentos desarrollados en los considerandos precedentes, en el sentido de que el Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD ha sido emitido en cumplimiento de la Ley N° 29325 y su modificatoria, y que para el cuestionamiento en concreto del administrado, dicho reglamento no contraviene el alcance de la Ley N° 30230.

107. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo alegado por Pluspetrol en el presente extremo de su recurso de apelación.

V.5 Si es pertinente pronunciarse sobre los puntos que están relacionados con el pronunciamiento del TFA contenido en la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE

108. Pluspetrol señaló que la actuación procedimental seguida en este caso es nula debido a que el ITA fue emitido antes de que el TFA resolviera el pedido de suspensión formulado por Pluspetrol en la anterior apelación.

109. Al respecto, la apelante sostuvo que al emitir la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE, el TFA no tuvo en cuenta que el ITA daba cuenta de que en el año 2014, la laguna Shanshocochoa sí existía como cuerpo acuífero; esto es, que no se había producido su pérdida irreparable. En ese sentido, concluyó que si el

TFA hubiera tomado en consideración lo señalado por el ITA no hubiese confirmado la medida correctiva dictada para compensar la "pérdida de una laguna".

110. Bajo dichas consideraciones, Pluspetrol señaló que al haberse probado técnicamente que la laguna de Shanshocochoa está en vías de recuperación —mediante el ITA y el informe de "Evaluación de Servicios ecológicos de la Laguna Shanshocochoa"—, no resultaba aplicable una medida correctiva de compensación ambiental, por lo que la DFSAI no habría cumplido con identificar la medida que mejor logre la finalidad de saneamiento ambiental, en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley N° 30230.

111. Al respecto resulta pertinente indicar que el ITA fue elaborado en virtud a la supervisión del 24 al 31 de marzo del 2014 que la DS efectuó. En dicha diligencia la referida dirección advirtió que Pluspetrol habría incumplido la medida correctiva dictada por la DFSAI, motivo por el cual recomendó el inicio del presente procedimiento administrativo sancionador por incumplimiento de medida correctiva.

112. Por su parte, la Sala Especializada en Energía del TFA a través de la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE, resolvió el recurso de apelación interpuesto por el administrado contra la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, mediante la cual sancionó y dictó la medida correctiva interpuesta a Pluspetrol, la misma que fue dictada sin efecto suspensivo.

113. En ese sentido, el TFA en el marco de sus funciones, resolvió el recurso de apelación⁸⁰, la cual no estaba supeditada a lo que recogiera el ITA, pues este fue emitido en el marco del cumplimiento de la medida correctiva que la DFSAI dictó, la misma que debía verificar su cumplimiento en los plazos previstos en su pronunciamiento.

⁸⁰ En efecto, respecto a los temas de fondo —esto es, si desapareció o no la laguna Shanshocochoa y similares— este Tribunal ya se pronunció mediante Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE:

- Confirmando la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre de 2013, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. por incumplir lo dispuesto en el Numeral 3.4.1 de la 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.
- Confirmando la medida correctiva de aplicación progresiva consistente en la compensación ambiental por la pérdida irreparable de la laguna Shanshocochoa, debido a las actividades de drenaje y remoción de suelos efectuadas por Pluspetrol Norte.

Finalmente preciso que respecto a la solicitud referida a la suspensión de los efectos de la Resolución Directoral N° 534-2013-OEFA/DFSAI, en el extremo que le ordenó la ejecución de la medida correctiva de compensación dictada por la DFSAI, atendiendo a que se confirma la medida correctiva impuesta por la DFSAI, carece de objeto pronunciarse

114. Por otro lado, de los argumentos esgrimidos por el administrado, se advierte también su intención de cuestionar el acto administrativo recogido en la Resolución N° 004-2015-OEFA/TFA-SEE —específicamente el relacionado a si desapareció o no la laguna—.
115. Al respecto, cabe señalar que este cuenta con la posibilidad de que una vez agotada la vía administrativa, pueda cuestionar los pronunciamientos de segunda instancia que les resulten desfavorables ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso administrativo, conforme lo dispone el artículo 218° de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁸¹. En otras palabras, existe una vía, prevista en nuestro ordenamiento jurídico, a través de la cual el administrado podía formular los cuestionamientos pertinentes respecto de la legalidad del procedimiento sancionador seguido en su contra.
116. En ese sentido, cabe mencionar que carece de objeto que esta Sala se pronuncie respecto de estos extremos de la apelación relacionados a los puntos sobre los cuales el TFA ya emitió pronunciamiento, motivo por el cual corresponde confirmar la resolución apelada.

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:

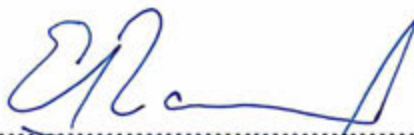
PRIMERO.- ENMENDAR la Resolución Subdirectoral N° 137-2015-OEFA/DFSAI/SDI, precisándose que en la referida resolución se instauró un procedimiento sumarísimo y no un procedimiento abreviado, conforme a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1513-2016-OEFA/DFSAI del 29 de setiembre de 2016, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

⁸¹ LEY N° 27444.
Artículo 218°.- Agotamiento de la vía administrativa
218.1 Los actos administrativos que agotan la vía administrativa podrán ser impugnados ante el Poder Judicial mediante el proceso contencioso-administrativo a que se refiere el Artículo 148 de la Constitución Política del Estado.
(...)

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.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente
Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



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



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