



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

**RESOLUCIÓN N° 083-2018-OEFA/TFA-SMEPIM**

EXPEDIENTE N° : 1307-2014-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS<sup>1</sup>  
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1385-2017-OEFA/DFSAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A., toda vez que generó impactos ambientales negativos en el Lote 8, lo que configuró una infracción a lo establecido en el artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 74° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.*

*Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre de 2017, en cuanto al dictado de la medida correctiva ordenada a Pluspetrol Norte S.A., indicada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.*

Lima, 5 de abril de 2018

<sup>1</sup> El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2007-MINAM mediante el cual se aprobó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y se derogó el ROF del OEFA aprobado mediante el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM. Cabe señalar que el procedimiento administrativo sancionador seguido en el Expediente N° 1307-2014-OEFA/DFSAI/PAS fue iniciado durante la vigencia del ROF de OEFA aprobado en el año 2009, en virtud del cual la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) es el órgano de línea encargado de dirigir, coordinar y controlar el proceso de fiscalización, sanción y aplicación de incentivos; sin embargo, a partir de la modificación del ROF, su denominación es la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (DFAI).

## I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A.<sup>2</sup> (en adelante, **Pluspetrol**) es una empresa que realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8, el cual se encuentra ubicado en los distritos de Trompeteros, Tigre, Urarinas, Nauta y Parinari en la provincia y departamento de Loreto, en las cuencas de los ríos de Corrientes y Tigre.
2. Mediante la Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AE del 5 de diciembre de 2006, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaae**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Plan Ambiental Complementario (en adelante, **PAC**) del Lote 8.
3. Del 11 al 16 de setiembre de 2013, la Dirección de Evaluación (en adelante, **DE**) y la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizaron una supervisión al Lote 8<sup>3</sup> (en adelante, **Supervisión 2013**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende de las *Actas de Monitoreo Ambiental Participativo de Calidad de Suelos*<sup>4</sup> del 12, 13, 14, 15 y 16 de setiembre de 2013 (en adelante, **Actas de Supervisión**), del Informe N° 1457-2013-OEFA/DS-HID<sup>5</sup> del 27 de diciembre de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 286-2014-OEFA/DS del 8 de agosto de 2014<sup>6</sup> (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI/SDI<sup>7</sup> del 11 de marzo de 2015, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA

<sup>2</sup> Registro único de Contribuyente N° 20504311342.

<sup>3</sup> Cabe señalar que dicha supervisión se realizó en virtud a un acompañamiento a los miembros de la Comisión Multisectorial, como parte de las actividades del grupo de trabajo ambiental. Al respecto, debe precisarse que con Resolución Suprema N° 200-2012-PCM, publicada el 29 de junio del 2012, se creó la Comisión Multisectorial adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros encargada de analizar, diseñar y proponer medidas que permitan mejorar las condiciones sociales y ambientales de las poblaciones de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del departamento de Loreto. Este grupo de trabajo ambiental estuvo conformado por los representantes del Ministerio del Ambiente- MINAM- quien lo presidió- del Ministerio de Energía y Minas- MEM, del Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura, del Organismo Superior de la Inversión en Energía y Minería- OSINERGMIN, del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental-OEFA, de la Autoridad Nacional del Agua-ANA y de la Dirección General de Salud- DIGESA.

<sup>4</sup> Folios 12 a 20.

<sup>5</sup> Contenido en disco compacto que obra en folio 63.

<sup>6</sup> Folios 1 a 62.

<sup>7</sup> Folios 64 a 70.

inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Pluspetrol.

5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Pluspetrol<sup>8</sup>, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1020-2017-OEFA/DFSAI/SDI<sup>9</sup> del 25 de octubre de 2017 (en adelante, **IFI**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción, por lo cual otorgó un plazo de cinco días hábiles para la presentación de los descargos del administrado. Cabe señalar que el administrado no presentó sus descargos ante dicho informe.
6. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI<sup>10</sup> del 22 de noviembre de 2017, a través de la cual declaró la

---

<sup>8</sup> Folios 73 a 98.

<sup>9</sup> Folios 102 a 116.

<sup>10</sup> Folios 138 a 154.

existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa<sup>11</sup>, conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1<sup>12</sup>:

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Pluspetrol generó los impactos ambientales negativos detectados en la supervisión realizada del 11 al 16	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto	Numeral 3.3 del rubro 3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y su modificatoria

<sup>11</sup> Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, se realizó en virtud de lo dispuesto en el 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, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230.

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

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

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

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. (...).

**Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

**Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite**

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

<sup>12</sup> Cabe señalar que con el artículo 4° de la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI dispuso el archivo definitivo de un extremo de la conducta infractora, tal como se muestra a continuación (folio 154):

**Artículo 4°.- Declarar el archivo de la presunta infracción indicada en la parte resolutive que consta en el Artículo 1 de la Resolución Subdirectoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI-SDI**, en lo referido a los puntos de muestro: S48, S49, S50, S54, S55, S56, S58, S60, ubicados en la zona PAC.; por los fundamentos desarrollados en la presente Resolución.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	de setiembre del año 2013 en el Lote 8.	Supremo N° 015-2006-EM <sup>13</sup> (en adelante, <b>RPAAH</b> ); en concordancia con el artículo 74° de la Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente <sup>14</sup> (en adelante, <b>LGA</b> ).	la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD <sup>15</sup> (en adelante, <b>Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin</b> ).

Fuente: Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI  
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

<sup>13</sup> **Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006. Cabe precisar que el Anexo del mencionado Decreto Supremo fue publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2006.

**Artículo 3.-** Los Titulares a que hace mención el artículo 2° son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones. Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

<sup>14</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre del 2005.  
**Artículo 74.-** De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

<sup>15</sup> **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, que aprueba la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERG**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003 y su modificatoria la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Base Legal	Sanción
3	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Art. 38°, 46 numeral 2, 192 numeral 13 inciso e y 207° inciso d del Reglamento aprobado por D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° del Reglamento aprobado por D.S. N° 026-94-EM. Art. 20° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM. Arts. 58°, 59° y 60° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 3°, 40°, 41° lit b), 47° y 66° inciso f) del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 10 000 UIT

7. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva que se detalla en el Cuadro N° 2, a continuación:

**Cuadro N° 2: Medida Correctiva**

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma para acreditar el cumplimiento
Pluspetrol generó los impactos ambientales negativos detectados en la supervisión realizada del 11 al 16 de setiembre del año 2013 en el Lote 8.	Pluspetrol deberá realizar las acciones que correspondan, con el objeto de identificar, caracterizar y remediar las áreas impactadas en el Derecho de Vía del Ducto Saramuro-Yanayacu, y las locaciones del Yacimiento Yanayacu del Lote 8, correspondientes a los puntos de monitoreo identificados en la zona No PAC*: S3, S6, S7, S8, S9, S14, S16, S19, S22, S24, S27, S29, S31, S32, S33, S34, S35, S37, S38, S39, S52, S59.	En un plazo no mayor de cincuenta y cinco (55) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI.	En un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles, contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar la siguiente información:  a) Un informe técnico sobre las acciones adoptadas según cronograma para identificar, caracterizar y remediar las áreas impactadas en el Derecho de Vía del Ducto Saramuro-Yanayacu, y las locaciones del Yacimiento Yanayacu del Lote 8.  b) Acreditar las acciones desarrolladas con resultados de monitoreo de calidad de suelo (con sus respectivos Informes de Ensayo), realizados en los siguientes puntos de la <u>zona No PAC</u> : Puntos de monitoreo S3, S6, S7, S8, S9, S14, S16, S19, S22, S24, S27, S29, S31, S32, S33, S34, S35, S37, S38, S39, S52, S59. Asimismo, presentar los registros fotográficos georreferenciados y fechados que acrediten las acciones de remediación ejecutadas en los mencionados sitios de monitoreo.

Fuente: Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI

Elaboración: TFA

\* Plan Ambiental Complementario

8. La Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en lo siguiente:

- (i) La DFSAI refirió que, en la Supervisión Especial, la DE y la DS realizaron la toma de 60 muestras de suelo en las locaciones del Yacimiento Yanayacu, lo cual consta en el Informe de Supervisión.
- (ii) A partir de las 60 muestras tomadas, se realizó la identificación de los puntos que corresponden a la zona perteneciente al Plan Ambiental

Complementario<sup>16</sup> (en lo sucesivo, **PAC**)<sup>17</sup> del Lote 8, obteniéndose los siguientes resultados: (i) 11 puntos pertenecen a la zona PAC; y (ii) 49 puntos no pertenecen a la zona PAC para el Lote 8.

- (iii) La DFSAI señaló que de los 49 puntos monitoreados ubicados en la zona No PAC, 22 superan el ECA de Suelo de acuerdo al Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, en la medida que los puntos muestreados S3, S6, S7, S8, S9, S14, S16, S19, S22, S24, S27, S29, S31, S32, S33, S34, S35, S37, S38, S39, S52, S59 exceden el ECA de Suelo para Uso Agrícola en el parámetro Hidrocarburos Totales de Petróleo (en adelante, **TPH**) (C10-C28); de los cuales los puntos muestreados S3, S7, S8, S27, S33, S39 además exceden el ECA de Suelo para Uso Agrícola en el parámetro TPH (C28-C40).
- (iv) Al respecto, la primera instancia refirió que el impacto causado por el exceso de TPH en el suelo, específicamente en la fracción de hidrocarburo F2: C<sub>10</sub> - C<sub>28</sub>, se identifica con el hecho de ser ligeramente tóxico para diferentes tipos de plantas y la mesofauna<sup>18</sup> del suelo, no obstante, su afectación es de muy corta duración.
- (v) En cuanto a la fracción de hidrocarburo F3: C<sub>28</sub> - C<sub>40</sub>, la DFSAI señaló que el impacto causado se identifica con el hecho de que este, en un medio tropical, se caracteriza por ser persistente en el ecosistema, afectando a la flora, fauna y salud de las personas, así como por alterar la calidad del suelo, al disminuir e interferir en los procesos de degradación natural del mismo.

<sup>16</sup> "El Plan Ambiental Complementario es un instrumento de gestión ambiental que tiene por objeto la obtención de resultados que generen acciones para la adecuación o remediación al medio ambiente que se encuentren a cargo de las empresas titulares de la actividad de hidrocarburos. En ese sentido, la finalidad del Plan es el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por sus titulares, en sus respectivos PAMA al no haberse cumplido con dicho Programa, implementando medidas para cumplir con los Límites Máximos Permisibles de emisiones y vertimientos; así como también, cumplir con la correcta y/o adecuada disposición, y manejo de residuos". Informe Técnico Acusatorio N° 286-2014-OEFA/DS, del 8 de agosto de 2014, folio 1 (reverso).

<sup>17</sup> El 9 de junio del 1995, mediante el Oficio N° 136-95-EM/DGH del 9 de junio de 1995, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas, aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA), como instrumento de Gestión Ambiental del Lote 8; operado por Pluspetrol Norte desde el año 2003, Informe Técnico Acusatorio N° 268-2014-OEFA/DS, folio 1 (reverso). Asimismo, el 5 de diciembre de 2006, por medio de la Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE, la DGAAE-MEM aprobó el Plan Ambiental Complementario del Lote 8, a través del cual, el administrado se comprometió a realizar la remediación en la Batería 3: Sitios 1,3, 4 y 5, en el Yacimiento Yanayacu. Plan Ambiental Complementario del Lote 8, contenido en el archivo digital- PAC Lote 8 I, p. 147.

<sup>18</sup> Sobre la mesofauna debe indicarse lo siguiente:

La mesofauna está conformada por animales cuyo tamaño de cuerpo oscila entre 0.2 y 2.0 mm, y cuya abundancia no puede ser evaluada con exactitud por medio de la selección manual del suelo. Enchytraeidae, Acari (ácaros), Collembola (colémbolos), Protura, Pauropoda y otros Nematodos son típicos representantes de la mesofauna; sin embargo, formas de larvas de especies de macrofauna también caen dentro del rango de tamaño de mesofauna.

FÁTIMA, M. [et-al] "Manual de biota de suelos tropicales. Muestreo y caracterización de la biodiversidad bajo suelos" Instituto Nacional de Ecología. Primera edición 2012. México, p. 149.

- (vi) La primera instancia precisó además que la contaminación del suelo por hidrocarburos afecta la flora, fauna y microorganismos del mismo, su fertilidad, el crecimiento de las plantas, así como la existencia y sobrevivencia de los animales que se alimentan de estas últimas. Asimismo, refirió que puede haber una afectación en el ámbito social que incluye los sistemas de producción, la salud, economía y formas de vida de las poblaciones, debido a que estos compuestos son tóxicos para los humanos y demás seres vivos.
- (vii) En consecuencia, la DFSAI concluyó que, conforme a los resultados obtenidos de las muestras recogidas en la Supervisión 2013 en el Lote 8, el administrado generó los impactos ambientales negativos detectados en los puntos de muestro S3, S6, S7, S8, S9, S14, S16, S19, S22, S24, S27, S29, S31, S32, S33, S34, S35, S37, S38, S39, S52, S59, correspondientes a la zona No PAC.
- (viii) Asimismo, la DFSAI advirtió que las áreas comprendidas en la zona No PAC fueron impactadas con posterioridad a la aprobación y ejecución del PAC del Lote 8, y que actualmente presentan un alto nivel de contaminación ambiental, como se sustenta en los resultados de los análisis de suelos realizados durante la Supervisión 2013.

Respecto al principio de causalidad

- (ix) Respecto a la presunta vulneración al principio de causalidad alegado por el administrado, la DFSAI advirtió lo siguiente:

- Los resultados del monitoreo de calidad de suelos correspondientes a los 60 puntos monitoreados en la Supervisión 2013, dan cuenta que los parámetros evaluados que exceden el ECA para suelo se encuentran relacionados directamente con las actividades de Pluspetrol, y que los puntos monitoreados se encuentran dentro de la zona de influencia del proyecto de dicha empresa.
- Pluspetrol es el único responsable del cumplimiento del *Contrato de Licencia para explotación de hidrocarburos en el Lote 8*, el cual tiene vigencia desde el 20 de mayo de 1994 hasta el 19 de mayo del 2024<sup>19</sup>, al haber subrogado a Pluspetrol Perú Corporation como único responsable por los impactos ambientales originados antes y después de su transferencia.
- Pluspetrol se comprometió a cumplir con las disposiciones del Reglamento contenido en el Decreto Supremo N° 046-93-EM y

<sup>19</sup> Ello conforme a lo establecido en el artículo 22° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 042-2005-EM, que dispone que los contratos de licitación para la fase de explotación tienen como plazo máximo treinta (30) años.

modificadorias, el cual contempla como compromiso hacerse responsable por los vertimientos y disposiciones de desechos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones.

- Respecto al alegato referido a que el operador anterior es responsable de los impactos negativos detectados, la DFSAI indicó que no presentó prueba que lo demuestre.
- (x) Sobre esa base, la primera instancia concluyó que Pluspetrol es el único responsable por los impactos ambientales detectados en la Supervisión 2013 en la zona No PAC del Lote 8.

Respecto al principio de tipicidad

- (xi) Respecto a la presunta vulneración al principio de tipicidad alegado por el administrado, la DFSAI señaló que en la Resolución Subdirectoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI-SDI se indicó que la presente imputación tiene como base normativa al artículo 3° del RPAAH en concordancia con el artículo 74° de la LGA.
- (xii) Asimismo, precisó que queda demostrado que, al momento de ocurridos los hechos, el administrado era el único titular del Lote 8 y, por tanto, el único responsable respecto a los impactos ambientales que se hubieren encontrado en la zona No PAC antes y después de la transferencia de dicho Lote.
- (xiii) En ese sentido, la DFSAI concluyó que no se vulneró el principio de tipicidad, considerando que el hecho imputado detectado durante la Supervisión 2013 se encuentra debidamente tipificado en las normas citadas.

Respecto a la calificación de las muestras de calidad de suelo

- (xiv) La DFSAI, con base en la identificación de las características de la zona No PAC, a partir de lo señalado por la DS y las fotografías adjuntas al Informe de Supervisión, así como lo establecido en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, e instrumentos de gestión ambiental del administrado, concluyó que el impacto de hidrocarburos sobre el suelo de la zona No PAC se realizó sobre zona agrícola, por lo que, en el presente PAS, dicha área puede ser comparada con valores de ECA establecidos para Suelo Agrícola y no industrial extractivo como lo alegó Pluspetrol.

Respecto a la prescripción del presente PAS

- (xv) Respecto a lo alegado por el administrado con relación a que se habría vulnerado los principios de seguridad jurídica y razonabilidad al no haberse determinado la fecha de ocurrida la infracción y sobrepasado el plazo de

prescripción al inicio del presente PAS, la primera instancia señaló que de la revisión de las fechas de muestreo de los suelos realizados por la Dirección de Supervisión en la zona No PAC, se evidencia que las tomas de muestras se realizaron los días 12, 13, 14, 15 y 16 de setiembre de 2013.

- (xvi) Asimismo, la DFSAI advirtió que la Resolución Subdirectoral N° 085-2015-OEFA/HID fue notificada el 18 de marzo de 2015, por lo que a dicha fecha no había transcurrido los 4 años para que la autoridad pueda determinar la existencia de responsabilidad administrativa conforme al numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, vigente a esa fecha. En consecuencia, concluyó que no se había configurado la vulneración al principio de seguridad jurídica y razonabilidad alegadas por Pluspetrol.

#### Respecto al Plan de Cese Parcial del PAC del Lote 8

- (xvii) Respecto a lo precisado por el administrado con relación a que el Plan de Cese del Lote 8 contempla aquellos compromisos del PAC pendientes de remediación, la primera instancia advirtió que no correspondía realizar el análisis de lo alegado por Pluspetrol, en tanto determinó el archivo del presente PAS respecto de la zona PAC.

#### Respecto a la medida correctiva dictada

- (xviii) La DFSAI indicó que el administrado no presentó documentación alguna que demuestre la subsanación de la presente conducta infractora.
- (xix) Asimismo, refirió que, tomando en consideración los impactos que el hidrocarburo genera en el suelo, correspondía el dictado de la medida correctiva referida a realizar las acciones correspondientes con el objeto de identificar, caracterizar y remediar las áreas impactadas en el Derecho de Vía del Ducto Saramuro-Yanayacu, y las locaciones del Yacimiento Yanayacu del Lote 8, correspondientes a los puntos de monitoreo S3, S6, S7, S8, S9, S14, S16, S19, S22, S24, S27, S29, S31, S32, S33, S34, S35, S37, S38, S39, S52, S59, identificados en la zona No PAC, conforme al detalle del Cuadro N° 2 de la presente resolución.
- (xx) Además, a fin de fijar plazos razonables para el cumplimiento de la medida correctiva, tomó como referencia el Contrato N° 4000003350, suscrito el 15 de julio de 2016 entre Petroperú y la empresa contratista, para el servicio técnico especializado de contención, recuperación, limpieza y remediación de áreas afectadas de suelos; otorgando un plazo adicional para la acreditación de su cumplimiento.
- (xxi) La DFSAI precisó que dicha medida correctiva se ordena con la finalidad de que el administrado efectue las acciones de remediación en los sitios impactados de la zona No PAC, a efectos de reducir el exceso de

hidrocarburos, considerando que dichas áreas sufren inundaciones estacionales que pueden migrar los contaminantes a otras áreas y afectar al ecosistema de la zona, la cual es de importancia conservar, debido a su ubicación en el Yacimiento Yanayacu dentro de los límites de la Reserva Nacional Pacaya Samiria.

9. El 27 de noviembre de 2017, Pluspetrol interpuso recurso de apelación<sup>20</sup> contra la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Sobre la prescripción

- 
- a) Pluspetrol indicó que el PAC del Lote 8, aprobado mediante la Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE del 5 de diciembre de 2006, tenía un periodo de ejecución que se extendía hasta el 31 de diciembre de 2009. Por lo tanto, toda facultad para iniciar un procedimiento administrativo sancionador por un eventual incumplimiento de dicho instrumento de gestión ambiental, prescribió el 31 de diciembre de 2013 de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 233° de la LPAG.
- b) En ese sentido, corresponde archivar este extremo del presente procedimiento en la medida que su inicio fue notificado después de 5 años de la fecha en que se habría configurado la supuesta infracción, consistente en "haber superado el límite objetivo del PAC", cuando el plazo de prescripción es de cuatro años.
- c) Por otro lado, Pluspetrol refirió que en tanto la fecha en que se configuró la supuesta infracción respecto de los sitios No PAC no ha sido determinada y que dicha conducta no corresponde al periodo en el que se encontraba operando en el lote; debe archivarse también este extremo del presente procedimiento, toda vez que su inicio fue notificado sobrepasando el plazo de prescripción de 4 años.
- d) Además, indicó que reabrir la fiscalización aún por encima del plazo prescriptivo legal vulneraría los principios de seguridad jurídica y de razonabilidad.
- e) Adicionalmente, el administrado indicó que el Plan de Cese del Lote 8 contemplaba aquellos compromisos del PAC pendientes de remediación; sin embargo, la Dgaae mediante Informe N° 0105-2010-MEM-AAE-NAE/KCV al haberse inhibido de evaluar el mismo, lo dejó sin instrumento ambiental para ejecutar las actividades correspondientes a los sitios PAC materia del procedimiento. En ese sentido, corresponde el consecuente archivo del procedimiento en este extremo.

---

<sup>20</sup> Folios 56 a 74.

### Sobre la imputación de responsabilidad por los pasivos ambientales

- f) En el presente caso, Pluspetrol indicó que la DFSAI le atribuyó responsabilidad por el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, al haber ocasionado supuestos impactos en sitios que constituyen pasivos ambientales; es decir, en sitios que, presumiblemente, podrían haber sido generados por el anterior operador del Lote (en este caso, Petroperú). En esa línea, sostuvo que para ello solo consideró su condición de actual operador del Lote 8, sin evaluar otro argumento.
- g) Además, refirió que en el presente procedimiento no se ha demostrado el nexo de causalidad entre él y los impactos ambientales detectados en los sitios materia de supervisión.
- h) Asimismo, alegó que la DFSAI basó su decisión en que: a) no cabía aplicar la calificación jurídica de pasivos ambientales a los impactos identificados dentro del Lote 8 porque dichas áreas no fueron incluidas en el Inventario Inicial de los Pasivos Ambientales ni en su primera actualización; b) Pluspetrol es la única empresa operadora del Lote 8 durante la Supervisión Regular 2012, y c) en virtud del Contrato de Concesión del Lote 8, Pluspetrol es el único responsable del cumplimiento de los activos y responsabilidades<sup>21</sup>.
- i) Por ello, concluye que la DFSAI ha vulnerado principios de verdad material, debido procedimiento, presunción de licitud y legalidad, así como los requisitos de validez de impulso de oficio y competencia, que califican como vicios del acto administrativo y acarrear la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada. Estos son:

- Principio de verdad material, toda vez que basa la sanción en "la veracidad de la hipótesis", situación que no es propia de un procedimiento sancionador acorde a Ley, ya que es deber de la autoridad realizar todas las actuaciones probatorias que resulten necesarias para acreditar la ocurrencia de los hechos imputados a título de infracción, más aun si en el presente caso ha impuesto una multa extremadamente desproporcionada.
- Principio de debido procedimiento, en su dimensión probatoria<sup>22</sup>, y como derecho a tener una decisión motivada y fundada en derecho. Además, precisó que la carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio.

<sup>21</sup> Al respecto, el recurrente indicó que ello significaría que los sitios impactados que se descubran en el país y que no hayan sido incluidos en el PAMA/PAC o cualquier otro instrumento previo de gestión ambiental, fueron generados por el actual operador y, consecuentemente, tendría que ser multado y asumir la responsabilidad de las labores de remediación y de las medidas correctivas que se impongan.

<sup>22</sup> Ello tanto en el derecho de ofrecer y producir prueba, como en cuanto al derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y acreditada en el expediente.

Ello debido a que la autoridad afectó la motivación del acto administrativo al contravenir los artículos VIII y IX del Título Preliminar y 30° de la LGA, porque no efectuó un análisis de la responsabilidad legal a la luz de los principios de responsabilidad ambiental y de internalización de costos —contaminador-pagador— e imputó la responsabilidad sin ninguna prueba fehaciente, típica ni sucedánea de la misma, sin ensayos técnicos, ni evaluar la causalidad entre sus actividades y la afectación de dichos sitios, solo sobre la base de meras presunciones como su condición de actuales operadores del Lote 8.

En este punto, indicó que corresponde a la autoridad y no a Pluspetrol identificar al causante de la degradación ambiental e imputarle responsabilidad en el marco de la legislación vigente.

- Principio de presunción de licitud, toda vez que con la vulneración de los principios anteriormente mencionados se le ha colocado en una situación de indefensión, puesto que para la determinación de su responsabilidad no se ha acopiado evidencia suficiente ni idónea sobre los hechos y su autoría, y que existen dudas razonables sobre la certeza de las afirmaciones esgrimidas por la DFSAI.

Además, refirió que no se ha acreditado la fecha precisa en que se generaron los residuos sólidos correspondientes a los años en que Pluspetrol ya era operador del Lote 8, descartándose sin justificación que en ese momento se haya podido, recién, tener conocimiento de los residuos sólidos existentes desde muchos años atrás.

- Principio de legalidad, toda vez que sancionó a Pluspetrol por incumplir lo establecido en el artículo 3° del RPAAH y el artículo 74° de la LGA, atribuyéndole responsabilidad por supuestos impactos causados en sitios que constituyen pasivos ambientales.

Al respecto, refirió que al ser este caso de naturaleza ambiental, debió aplicarse la LGA, la cual es de mayor jerarquía después de la Constitución Política, específicamente con lo establecido en su artículo 30° y en los principios de responsabilidad ambiental y de contaminador-pagador reconocido actualmente como principio de internacionalización de costos, regulados en los artículos VIII y IX de la LGA.

- Requisito de validez de competencia, debido a que conforme a lo establecido en el artículo 4° de la Ley que Regula los Pasivos

Ambientales del Subsector Hidrocarburos, Ley N° 29134<sup>23</sup> (en adelante, **Ley de pasivos ambientales**) y el literal c) del numeral 6.1 del Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2011-EM (en adelante, **Reglamento de la Ley de pasivos ambientales**), la determinación de responsabilidad por pasivos ambientales corresponde al Minem previo informe del OEFA, cuya intervención se limita legalmente a la identificación de pasivos<sup>24</sup>.

Asimismo, refirió que la imputación de la DFSAI excede su atribución fiscalizadora, porque antes de determinar la responsabilidad administrativa del caso, el Minem y no el OEFA debe determinar primero que Pluspetrol es responsable de la remediación o compensación por la afectación de los pasivos ambientales y aprobar las medidas respectivas. Circunstancia que no se cumplió en el presente caso.

Adicionalmente, el recurrente indicó que se vulneró el principio de legalidad toda vez que la DFSAI no tiene competencia en material contractual para interpretar el *Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8*.

#### Sobre la vulneración del principio de tipicidad

j) Pluspetrol indicó que el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con el artículo 74° de la LGA, establece un régimen de responsabilidad general por los efectos negativos derivados de las actividades de hidrocarburos; sin embargo, no prevé ni identifica una conducta específica, activa o pasiva, que deba ser ejecutada por parte de los titulares de dichas actividades, ni establece un modo o plazo de ejecución que permita a los administrados conocer con claridad aquello que deben cumplir. En ese sentido, carece de idoneidad para sustentar la infracción imputada en este extremo, debiéndose proceder al archivo de la misma.

k) Ello debido a que declara que los titulares de proyectos hidrocarburíferos deben asumir responsabilidad por los impactos ambientales que puedan generar como consecuencia de sus actividades, para lo cual deberán

<sup>23</sup> Ley N° 29134, **Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos**, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de noviembre de 2007.

#### **Artículo 2.- Definición de los pasivos ambientales**

Para efectos de la presente Ley, son considerados como pasivos ambientales, los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los flujos, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

<sup>24</sup> Al respecto, el administrado indicó que este ministerio debe consultar con Perupetro las disposiciones establecidas en los respectivos Contratos de Licencia sobre dichos pasivos.

cumplir con las obligaciones o actividades previstas en dicho reglamento y otras fuentes que contienen medidas específicas.

#### Sobre la calidad del suelo

- l) El administrado indicó que OEFA pretende definir la calidad de uso del suelo donde se tomaron las muestras, determinando de modo arbitrario si las mismas corresponden a uso extractivo o agrícola, sin considerar que dicha entidad no tiene competencia para calificar dicho extremo; además tampoco ha considerado que la zona donde tomó las muestras corresponden a un área operativa y, por tanto, no puede ser equiparada con suelo de uso agrícola.
- m) Al respecto, indicó que la definición de “suelo industrial/extractivo” del Anexo II del Decreto Supremo No. 002-2013-MINAM, establece lo siguiente:

Suelo en el cual, la actividad principal que se desarrolla abarca la extracción y/o aprovechamiento de recursos naturales (actividades mineras, hidrocarburos, entre otros) y/o, la elaboración, transformación o construcción de bienes.

- n) En esa línea indicó que la actividad principal que desarrolla es la extracción de hidrocarburos en el marco de un Contrato de Licencia celebrado entre el Estado Peruano y Pluspetrol, que tiene como único fin la explotación de hidrocarburos. Por lo que se debe emplear los valores de ECA para suelo industrial/extractivo como criterio de comparación.
- o) Por otro lado, indicó sobre lo establecido por la DFSAI —relacionado a que el punto de muestreo S52 estaría fuera de los sitios PAC B3-S1&3, B3-S4 y B3-S5— que el punto S52 se ubica dentro del área del sitio PAC B3-S1&3; por lo que deberá excluirse del presente procedimiento<sup>25</sup>.

#### Sobre la medida correctiva

- p) Pluspetrol precisó que a pesar de que los sitios No PAC no han sido generados por él sino por Petroperú, se encuentra realizando el procedimiento establecido por las normas de ECA para Suelo<sup>26</sup>, a fin de remediar dichos sitios.

<sup>25</sup> Al respecto, el recurrente mostró una figura que sustenta la inclusión del punto S52 en el área del sitio PAC B3-S1&3 (área roja).

<sup>26</sup> Al respecto, indicó que el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM del 24 de abril de 2013, mediante el cual se aprobó los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, ECA) para Suelo y el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM de fecha 23 de marzo de 2014 establecen las tres fases que deben desarrollar los titulares de actividades en curso las cuales son i) fase de identificación, ii) fase de caracterización y iii) fase de remediación.

- q) Al respecto, indicó que desarrolló la primera de las fases, la cual consiste en la Identificación de Sitios Contaminados y que el resultado de dicho trabajo son los Informes de Identificación presentados a la Dgaae del Minem, sobre la base de los cuales dicha autoridad decidirá si corresponde proceder con la fase de caracterización, la cual concluiría en la elaboración del Plan de Descontaminación de Suelos.
- r) Finalmente, indicó que no ha recibido ningún pronunciamiento por parte del Minem; por lo que no puede efectuar ningún tipo de actividad en dichos sitios. Además, aclaró que los pasivos ambientales tienen su propio procedimiento con plazos específicos; con lo cual la medida correctiva impuesta no resulta aplicable.

## II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)<sup>27</sup>, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011<sup>28</sup> (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

<sup>27</sup> **Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**  
**Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente**

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

<sup>28</sup> **Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 26 de abril de 2013.

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

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

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

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

12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante el Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA<sup>29</sup>.
13. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>30</sup> se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin<sup>31</sup> al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD<sup>32</sup> 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.
14. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325<sup>33</sup>, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>34</sup> se

29

**Ley N° 29325**

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

30

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

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

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

31

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

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

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

32

**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.

33

**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.

34

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

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

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamientos; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de

dispone que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materias de sus competencias.

### III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>35</sup>.
16. 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**)<sup>36</sup>, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica, y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

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

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

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

<sup>35</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

<sup>36</sup> **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

#### **Artículo 2°.- Del ámbito (...)**

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

18. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>37</sup>.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>38</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>39</sup>; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>40</sup>.
20. 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.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>41</sup>.

<sup>37</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

<sup>38</sup> **Constitución Política del Perú**  
**Artículo 2°.-** Toda persona tiene derecho: (...)

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

<sup>39</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC (fundamento jurídico 4), ha señalado lo siguiente:

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

<sup>40</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

<sup>41</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

22. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

#### IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son:

- (i) Si las áreas de muestreo que acreditan la conducta infractora son pasivos ambientales bajo la competencia del Minem.
- (ii) Si ha prescrito la facultad del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora referida a la generación de impactos ambientales negativos.
- (iii) Si Pluspetrol es responsable por los impactos ambientales que se generen en las áreas supervisadas.
- (iv) Si en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI vulneró los principios de verdad material, debido procedimiento, impulso de oficio, presunción de licitud, legalidad y los requisitos de validez del acto administrativo de la debida motivación y competencia al declarar la responsabilidad administrativa de Pluspetrol en torno a la presunta calificación de los sitios afectados con hidrocarburos detectados en la Supervisión 2013 como pasivos ambientales.
- (v) Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha vulnerado el principio de tipicidad.
- (vi) Si correspondía el dictado de la medida correctiva por la comisión de la conducta infractora referida a la generación de impactos ambientales negativos.

#### V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

##### V.1. Si las áreas de muestreo que acreditan la conducta infractora son pasivos ambientales bajo la competencia del Minem

24. En su recurso de apelación Pluspetrol indicó que la DFSAI le atribuyó responsabilidad por haber ocasionado supuestos impactos en sitios considerados como pasivos ambientales.
25. Asimismo, alegó que la DFSAI basó su decisión en que: a) no cabía aplicar la calificación jurídica de pasivos ambientales a los impactos identificados dentro del Lote 8 porque dichas áreas no fueron incluidas en el Inventario Inicial de los

Pasivos Ambientales ni en su primera actualización; b) Pluspetrol es la única empresa operadora del Lote 8 durante la Supervisión Regular 2012; y c) en virtud del Contrato de Concesión del Lote 8, Pluspetrol es el único responsable del cumplimiento de los activos y responsabilidades<sup>42</sup>.

26. Por ello, concluyó que la DFSAI ha vulnerado principios de verdad material, debido procedimiento, presunción de licitud y legalidad, así como los requisitos de validez de impulso de oficio y competencia, que califican como vicios del acto administrativo y acarrear la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada.

Sobre si los sitios supervisados son pasivos ambientales

27. Atendiendo a que, en el presente caso, el administrado alegó que no es responsable de los sitios afectados con hidrocarburos detectados en la Supervisión 2013 por constituir pasivos ambientales, esta sala considera necesario precisar: i) qué se debe entender por pasivos ambientales del sector hidrocarburos y ii) cuáles son los requisitos para considerarlo como tales.
28. Dicho análisis resulta pertinente a efectos de verificar si la DFSAI argumentó debidamente la resolución apelada al imputarle a Pluspetrol la responsabilidad administrativa por los impactos negativos detectados en la supervisión, y con ello determinar si vulneraron los principios administrativos aludidos por el administrado en el literal i) del considerando 9 de la presente resolución.

29. Al respecto, debe indicarse que de acuerdo a la Ley de Pasivos Ambientales<sup>43</sup>, los pasivos ambientales son:

(...) los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los fluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

30. Asimismo, la citada disposición establece que es el Minem la entidad encargada de publicar —mediante resolución ministerial— el *Inventario de Pasivos*

<sup>42</sup> Al respecto, el recurrente indicó que ello significaría que los sitios impactados que se descubran en el país, y que no hayan sido incluidos en el PAMA/PAC o cualquier otro instrumento previo de gestión ambiental, fueron generados por el actual operador y, consecuentemente, tendría que ser multado y asumir la responsabilidad de las labores de remediación y de las medidas correctivas que se impongan.

<sup>43</sup> Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 17 de noviembre de 2007.

**Artículo 2.- Definición de los pasivos ambientales**

Para efectos de la presente Ley, son considerados como pasivos ambientales, los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los fluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

*Ambientales del Subsector de Hidrocarburos*, previamente identificados por el OEFA<sup>44</sup>, así como determinar al responsable de su remediación. Para tal efecto, el OEFA debe remitir un informe conteniendo los posibles pasivos ambientales identificados en el referido subsector.

31. En aplicación de lo anterior, el Minem realizó la evaluación y clasificación de los pasivos ambientales identificados por el OEFA<sup>45</sup>, disponiendo la publicación de la Resolución Ministerial N° 536-2014/MEM/DM, el 11 de diciembre de 2014, la cual aprobó el *Inventario Inicial de los Pasivos Ambientales en el Subsector de Hidrocarburos*.
32. Asimismo, el 18 de enero de 2016, esto es con posterioridad a la Supervisión 2013, mediante la Resolución Ministerial N° 013-2016-MEM/DM, el Minem aprobó la primera actualización del referido Inventario de Pasivos Ambientales en el que se incluyeron 1770 pasivos ambientales.
33. Posteriormente, el 26 de junio de 2017, mediante la Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM, el Minem aprobó la segunda actualización del referido Inventario de Pasivos Ambientales en el que se incluyeron 3457 pasivos ambientales.
34. En esa línea argumentativa, tomando en consideración nuestro ordenamiento legal, para que un determinado componente de la actividad de hidrocarburos sea considerado como un pasivo ambiental, debe encontrarse incluido en el *Registro de Inventarios de Pasivos Ambientales* aprobado por el Minem. Asimismo, mediante una resolución ministerial el referido organismo determinará el responsable de su remediación.
35. Dicho esto, debe precisarse que los puntos de monitoreo considerados en la Supervisión 2013, son los siguientes:

**Cuadro N° 4: Puntos de monitoreo considerados durante la supervisión 2013**

Código de muestra	Ubicación en UTM WGS 84	
	Norte	Este
S3	9471652	508933
S6	9468333	507927
S7	9468227	507894
S8	9467831	507773
S9	9466593	507403
S14	9462170	506069

<sup>44</sup> Cabe destacar que, de acuerdo con el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del Osinergmin al OEFA, y el Decreto Supremo N° 042-2013-MINAM, la entidad competente para llevar a cabo la identificación de los pasivos ambientales en el subsector de hidrocarburos es el OEFA.

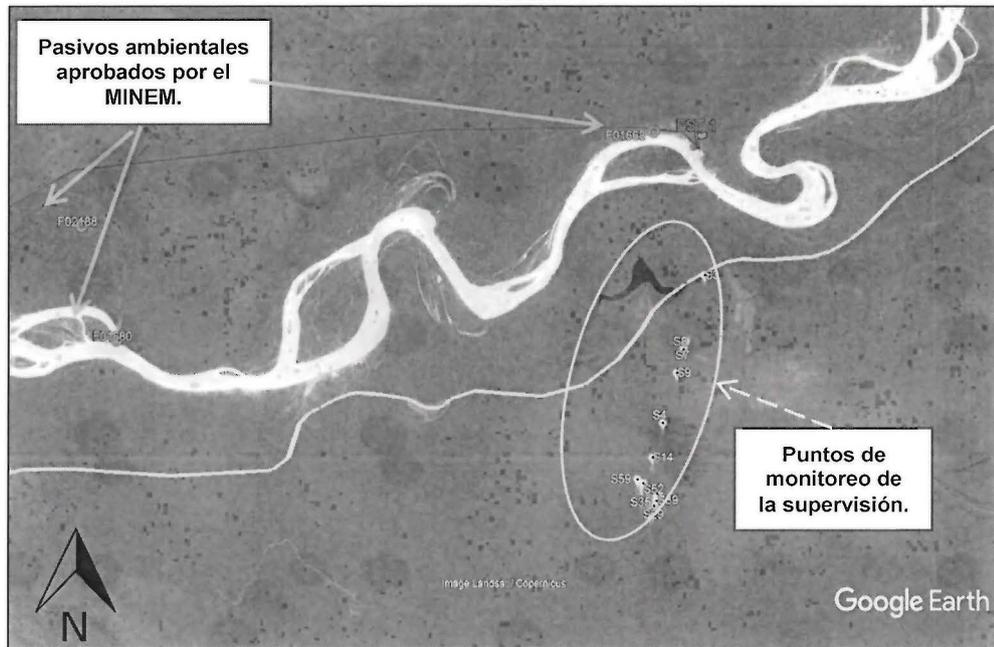
<sup>45</sup> Véase el Considerando 6 de la Resolución Ministerial N° 536-2014/MEM/DM de fecha 11 de diciembre 2014, publicada en el diario oficial El Peruano el 19 de diciembre de 2014.

Código de muestra	Ubicación en UTM WGS 84	
	Norte	Este
S16	9462150	506057
S19	9459403	506000
S22	9459564	506009
S24	9459515	506073
S27	9459674	506169
S29	9459942	506289
S31	9460110	506502
S32	9460138	506516
S33	9460126	506421
S34	9460119	506355
S35	9460181	506332
S37	9460210	506494
S38	9460259	506392
S39	9460279	506349
S52	9460840	505548
S59	9461035	505219

Fuente: Informe de Supervisión N° 1457-2013-OEFA/DS-HID

36. Del cuadro anterior, y de la revisión de los inventarios de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos —aprobados mediante las Resoluciones Ministeriales N°s 536-2014-MEM/DM, 013-2016-MEM/DM y 273-2017-MEM/DM—, se desprende que ninguno de los puntos de monitoreo corresponde al listado de pasivos aprobado por el Minem.
37. Asimismo, de manera referencial, se detalla los puntos de monitoreo tomados durante la supervisión y la ubicación de los pasivos aprobados.

**Puntos de monitoreo en zona No PAC y pasivos ambientales aprobados por el MEM**



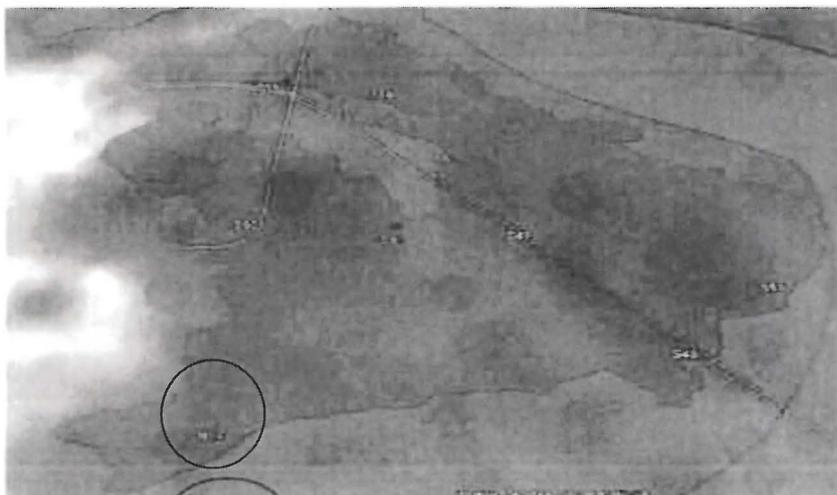
Fuente: Google Earth, Informe de Supervisión N° 1457-2013-OEFA/DS-HID y R.M. N° 273-2017-MEM/DM  
Elaboración TFA

38. De la imagen se aprecia que ninguno de los puntos de monitoreo corresponde al listado de pasivos aprobado por el Minem.
39. Por lo tanto, contrariamente a lo alegado por el administrado, debe indicarse que conforme a la Ley de Pasivos Ambientales los sitios identificados durante la supervisión no constituyen pasivos ambientales.
40. De otro lado, debe indicarse que Pluspetrol alegó —sobre el argumento de la DFSAI consistente en que el punto de muestreo S52 estaría fuera de los sitios PAC B3-S1&3; B3-S4 y B3-S5—, que este se ubica dentro del área del sitio PAC B3-S1&3. En esa línea, sostuvo que dichos sitios deberían excluirse del presente procedimiento<sup>46</sup>. Para sustentar ello presentó el siguiente mapa<sup>47</sup>:

<sup>46</sup> Al respecto, el recurrente mostró una figura que sustenta la inclusión del punto S52 en el área del sitio PAC B3-S1&3 (área roja).

<sup>47</sup> Folio 172.

Figura 1: Sitio B3-S1&3 y puntos de muestreo de OEFA



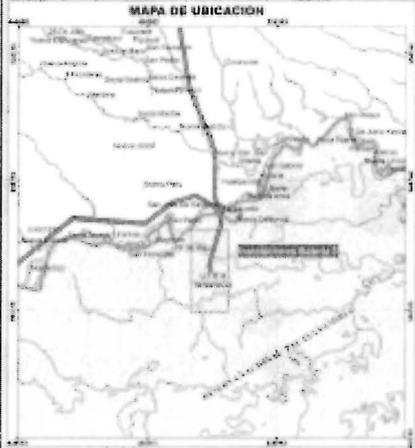
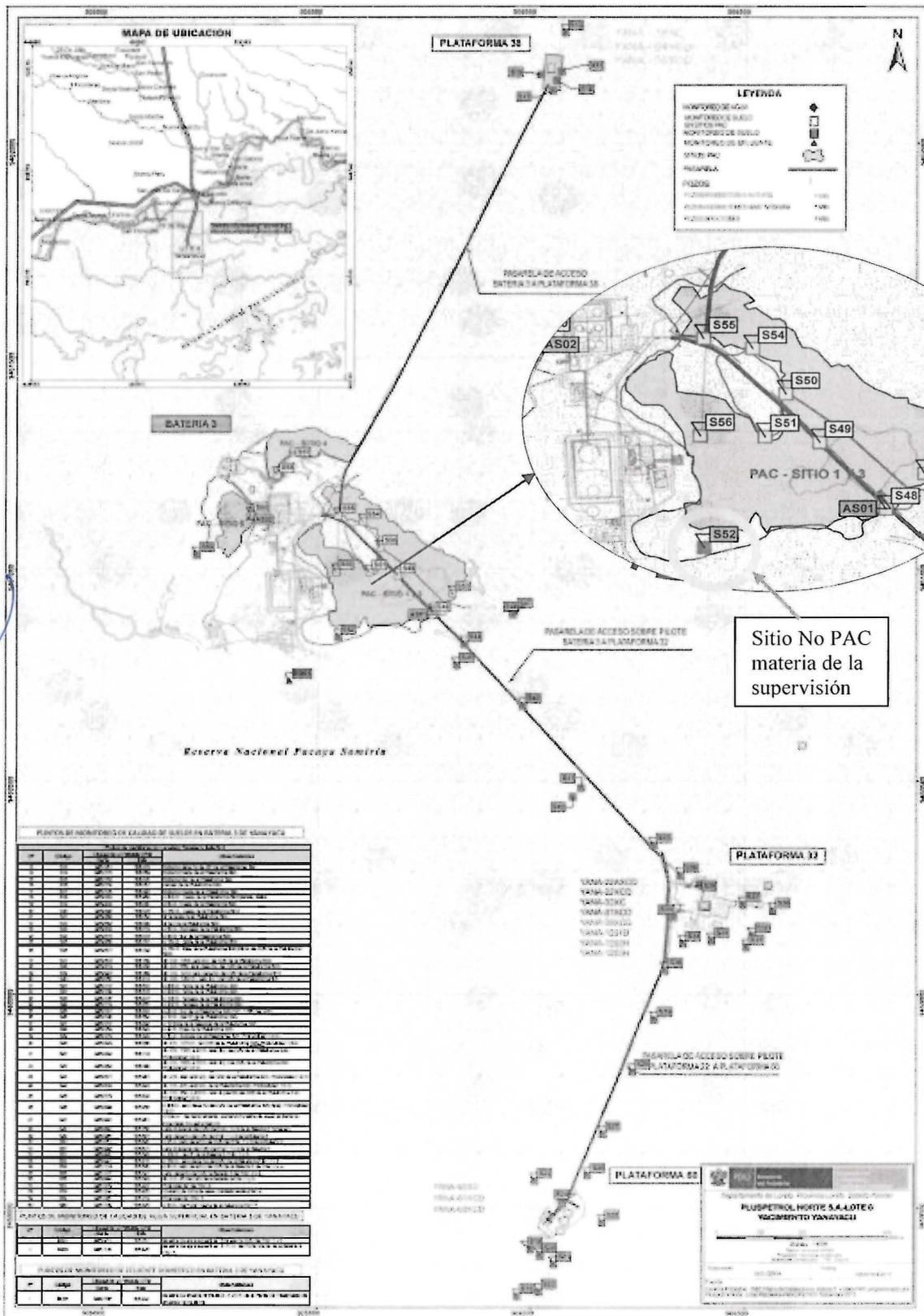
Fuente: Recurso de apelación.  
Elaboración: TFA.

41. Al respecto, debe indicarse que, de acuerdo al mapa elaborado por la DS, ubicado en el *Anexo II. Mapas de ubicación de los puntos de monitoreo*<sup>48</sup> del Informe de Supervisión 2013, se aprecia que el punto S52 (a 100 m de HP de la Batería 3, PAC 1 y 3), se encuentra fuera del sitio PAC 1-3, conforme se observa a continuación:

*[Handwritten blue ink scribbles and lines, including a large loop and several vertical strokes.]*

<sup>48</sup>

Informe de Supervisión N° 1457-2013-OEFA/DS-HID, p. 175, disco compacto, folio 63.



PUNTO DE MONITORIO DE CALIDAD DE AGUA EN BATERIA 3 DE SANITARIA

ID	Código	Nombre	Elevación	Observaciones
1	AS01	AS01	1110	
2	AS02	AS02	1110	
3	S50	S50	1110	
4	S51	S51	1110	
5	S52	S52	1110	
6	S53	S53	1110	
7	S54	S54	1110	
8	S55	S55	1110	
9	S56	S56	1110	
10	S57	S57	1110	
11	S58	S58	1110	
12	S59	S59	1110	
13	S60	S60	1110	
14	S61	S61	1110	
15	S62	S62	1110	
16	S63	S63	1110	
17	S64	S64	1110	
18	S65	S65	1110	
19	S66	S66	1110	
20	S67	S67	1110	
21	S68	S68	1110	
22	S69	S69	1110	
23	S70	S70	1110	
24	S71	S71	1110	
25	S72	S72	1110	
26	S73	S73	1110	
27	S74	S74	1110	
28	S75	S75	1110	
29	S76	S76	1110	
30	S77	S77	1110	
31	S78	S78	1110	
32	S79	S79	1110	
33	S80	S80	1110	
34	S81	S81	1110	
35	S82	S82	1110	
36	S83	S83	1110	
37	S84	S84	1110	
38	S85	S85	1110	
39	S86	S86	1110	
40	S87	S87	1110	
41	S88	S88	1110	
42	S89	S89	1110	
43	S90	S90	1110	
44	S91	S91	1110	
45	S92	S92	1110	
46	S93	S93	1110	
47	S94	S94	1110	
48	S95	S95	1110	
49	S96	S96	1110	
50	S97	S97	1110	
51	S98	S98	1110	
52	S99	S99	1110	
53	S100	S100	1110	

Sitio No PAC materia de la supervisión

42. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos en el presente extremo de la apelación.

**V.2. Si ha prescrito la facultad del OEFA para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora referida a la generación de impactos ambientales negativos**

43. En su recurso de apelación, Pluspetrol indicó que el PAC del Lote 8, tenía un periodo de ejecución que se extendía hasta el 31 de diciembre de 2009. En esa línea argumentativa, sostuvo que toda facultad para iniciar un procedimiento administrativo sancionador por un eventual incumplimiento de dicho instrumento prescribió el 31 de diciembre de 2013, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 233° de la LPAG.

44. En ese sentido, alegó que corresponde archivar este extremo del presente procedimiento en la medida que su inicio fue notificado después de 5 años de la fecha en que se habría configurado la supuesta infracción, es decir, 1 año después de haber vencido el plazo correspondiente.

45. Asimismo, indicó que el Plan de Cese del Lote 8 contemplaba aquellos compromisos del PAC pendientes de remediación; sin embargo, la Dgaae mediante el Informe N° 0105-2010-MEM-AAE-NAE/KCV al haberse inhibido de evaluar el mismo, lo dejó sin instrumento ambiental para ejecutar las actividades correspondientes a los sitios PAC materia del procedimiento. En ese sentido, corresponde el archivo del procedimiento en este extremo.

46. Al respecto, debe indicarse que mediante la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAL, se archivó el extremo de la imputación de la generación de impactos ambientales negativos al ambiente, en torno a los sitios PAC. En ese sentido, no corresponde realizar el análisis respecto de los alegatos citados precedentemente.

47. Por otro lado, Pluspetrol refirió que en tanto la fecha en que se configuró la supuesta infracción respecto de los sitios No PAC no ha sido determinada, y que dicha conducta no corresponde al periodo en el que se encontraba operando en el Lote 8, también debería archiversse este extremo del presente procedimiento, toda vez que su inicio fue notificado sobrepasando el plazo de prescripción de cuatro años.

48. Adicionalmente a ello, indicó que reabrir la fiscalización aún por encima del plazo prescriptivo legal vulneraría los principios de seguridad jurídica y de razonabilidad.

49. Sobre el particular, cabe indicar que en el numeral 250.1<sup>49</sup> del artículo 250° del TULO de la LPAG se establece que la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro años.

<sup>49</sup> TULO de la Ley del Procedimiento Administrativo General  
Artículo 250.- Prescripción

50. Asimismo, a fin de terminar el cómputo del plazo de la prescripción de la facultad antes mencionada, en el numeral 250.2 del mismo cuerpo normativo se recoge cuatro tipos de infracciones: i) las instantáneas, ii) las instantáneas de efectos permanentes, iii) las continuadas y iv) las permanentes.
51. A partir del citado numeral se indica que el inicio del cómputo del plazo de prescripción comienza a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, en el caso de las infracciones instantáneas<sup>50</sup> o infracciones instantáneas de efectos permanentes; desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas<sup>51</sup> o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes<sup>52</sup>. Dicho detalle puede ser observado en el siguiente cuadro:

- 250.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.
- 250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.
- El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 253, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
- 250.3 La autoridad declara de oficio la prescripción y da por concluido el procedimiento cuando advierta que se ha cumplido el plazo para determinar la existencia de infracciones. Asimismo, los administrados pueden plantear la prescripción por vía de defensa y la autoridad debe resolverla sin más trámite que la constatación de los plazos.
- En caso se declare la prescripción, la autoridad podrá iniciar las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, solo cuando se advierta que se hayan producido situaciones de negligencia.

<sup>50</sup> Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

(...) se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito.

ANGELES DE PALMA DEL TESO. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* Recuperado de [http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271\\_palma\\_del\\_teso\\_clases\\_de\\_infracciones.pdf](http://www.mpfm.gob.pe/escuela/contenido/actividades/docs/2271_palma_del_teso_clases_de_infracciones.pdf) [Consulta: 29 de agosto de 2017].

<sup>51</sup> Con relación a la infracción continuada, Ángeles De Palma (*Ibidem*) señala lo siguiente:

La infracción continuada —como el delito continuado— es una construcción que tiene por objeto evitar reconocer que concurren varios hechos típicos constitutivos de otras tantas infracciones cuando existe unidad objetiva (la lesión de un mismo bien jurídico aunque hubiera sido producida por distintas acciones) y/o subjetiva (un mismo hecho típico pero distintos sujetos pasivos) que permite ver a distintos actos, por sí solos ilícitos, como parte de un proceso continuado unitario.

<sup>52</sup> En cuanto a las infracciones permanentes, Ángeles De Palma (*Ibidem*) sostiene que:

**Cuadro N° 3: Compuo del plazo según el tipo de infracción**

Tipo de infracción	Inicio del cómputo del plazo para prescripción <sup>53</sup>
Infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes	A partir del día en que la infracción se hubiera cometido
Infracciones continuadas	Desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción
Infracciones permanentes	Desde el día en que la acción cesó

Fuente: Artículo 250° del TUO de la LPAG

Elaboración: TFA

52. Al respecto corresponde señalar que de manera concordante con lo antes mencionado, en materia ambiental, en el numeral 42.1 del artículo 42° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD<sup>54</sup> se

(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

Por tanto, solo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción (...).

<sup>53</sup> A mayor entendimiento, Baca Oneto señala lo siguiente:

**Infracciones Instantáneas**

(...) Se trata del supuesto más simple, y no hay problema alguno en afirmar que el plazo prescriptorio se empieza a contar desde el momento en que se consuma la infracción, que es el mismo en que se realiza el (único) acto infractor.

**Infracciones instantáneas de efectos permanentes**

Es el caso, por ejemplo, de la instalación de rejas en la vía pública en contra de lo dispuesto por una ordenanza municipal o la construcción sin licencia. En estos casos, aunque los efectos de la conducta infractora sean duraderos y permanezcan en el tiempo, la consumación de ésta es instantánea, por lo que es a partir de este momento en que debe contarse el plazo de prescripción de la infracción.

**Infracciones Continuadas**

Se trata de un supuesto importado del Derecho Penal, en donde se realizan diferentes conductas, cada una de las cuales constituye por separado una infracción, pero que se consideran como una única infracción, siempre y cuando formen parte de un proceso unitario (...). La prescripción se cuenta desde la última actuación constitutiva de infracción, mediante la cual se consumaría esta «unidad de acción» (...).

**Infracciones permanentes**

Es el caso, por ejemplo, de quien opera sin licencia (que sería distinto del tipificado como abrir o construir sin licencia, que se consuma en un momento determinado, luego del cual perduran únicamente sus efectos). En estos casos, se admite que la prescripción se produce desde que cesa la conducta infractora, asimilándose a este supuesto ciertas infracciones por omisión, en donde la conducta infractora (por ejemplo, no entregar determinada información) permanece mientras se mantenga el deber de actuar.

BACA ONETO, Víctor Sebastián. *La Prescripción de las Infracciones y su Clasificación en la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Revista Derecho & Sociedad, Edición N° 37, 2011, pp. 263 – 274

<sup>54</sup> Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015. Artículo 42°.- Prescripción

establece que la existencia de una infracción administrativa prescribe en un plazo de cuatro años.

53. Considerando el marco normativo antes expuesto, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la infracción imputada, concierne a esta sala especializada identificar; i) la naturaleza de la infracción, a fin de determinar su tipo y, en virtud de ello, ii) establecer la fecha a partir de la cual se debe realizar el cómputo del plazo prescriptorio.
54. En el presente caso, cabe indicar que la conducta infractora referida a generar impactos ambientales negativos como consecuencia de sus actividades de hidrocarburos es de naturaleza permanente, en tanto, dicha conducta produce una situación antijurídica detectada que se prolonga en el tiempo y persiste hasta la fecha en que el administrado acredite que ha dejado de generar los impactos negativos, a través de la remediación de los suelos de las áreas supervisadas.
55. Lo antes mencionado guarda relación con lo señalado por la profesora De Palma respecto a las infracciones permanentes:

(...) las infracciones permanentes se caracterizan porque determinan la creación de una situación antijurídica que se prolonga durante un tiempo por voluntad de su autor. Así, a lo largo de aquel tiempo el ilícito se sigue consumando, la infracción se continúa cometiendo, se prolonga hasta que se abandona la situación antijurídica. En consecuencia, en este caso el plazo de prescripción solo podrá comenzar a computarse desde el momento en que ha cesado la situación antijurídica, ya que es entonces cuando se consuma la infracción. (...)

56. Por tanto, solo en el caso de las infracciones permanentes el plazo de prescripción comienza a correr cuando cesa el mantenimiento de la situación ilícita, pues hasta este momento se ha estado consumando la infracción. Ahora bien, habiéndose determinado el tipo que conducta infractora en la cual ha incurrido Pluspetrol, esta sala considera pertinente verificar la fecha de cese de dicha conducta de acuerdo a la información que obra en el expediente.

- 
- 42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.
  - 42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
  - 42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.
  - 42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.
  - 42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso.

57. Al respecto, se debe indicar al administrado que no ha presentado medios probatorios que acrediten el cese de la conducta infractora referida a la generación de impactos negativos al ambiente producto de sus actividades de hidrocarburos. En ese sentido, cabe resaltar que el administrado esta en mejor posición de probar el cese de la conducta infractora.
58. Por lo tanto, teniendo en consideración lo antes señalado, corresponde desestimar el argumento del administrado respecto de la prescripción de la facultad sancionadora, toda vez, que dicha conducta infractora es de tipo permanente, en la medida que no ha cesado hasta la actualidad.

### V.3. Si Pluspetrol es responsable por los impactos ambientales que se generen en las áreas supervisadas

59. Pluspetrol alegó que la DFSAI le atribuyó responsabilidad por el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH, al haber ocasionado supuestos impactos en sitios que constituyen pasivos ambientales; cuando dicha afectación pudo haber sido presumiblemente, generada por el anterior operador del Lote, siendo este Petroperú. En esa línea, sostuvo que para ello solo consideró su condición de actual operador del Lote 8, sin evaluar otro argumento.
60. En su recurso de apelación Pluspetrol alegó que no se ha demostrado el nexo de causalidad entre él y los impactos ambientales detectados en los sitios materia de supervisión. En esa medida, sostuvo que, en tanto la responsabilidad legal por los residuos recae en quien los generó, ello debe ser entendido en concordancia con los principios de responsabilidad ambiental y contaminador pagador.
61. Sobre el particular, conforme con el principio de responsabilidad ambiental regulado en el Título Preliminar de la LGA, se debe señalar que corresponde al causante de la degradación al ambiente y sus componentes las medidas de restauración, rehabilitación o reparación ambiental en cuanto fuera posible; por otro lado, el principio de internalización de costos establecido en el mismo cuerpo normativo, señala que corresponde al agente que genere riesgos o daños sobre el ambiente asumir dichos costos<sup>55</sup>.

55

Ley N° 28611

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente.

El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

El causante de la degradación del ambiente y de sus componentes, sea una persona natural o jurídica, pública o privada, está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación según corresponda o, cuando lo anterior no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados, sin perjuicio de otras responsabilidades administrativas, civiles o penales a que hubiera lugar.

62. Cabe señalar que dichos principios se encuentran relacionados con la normativa expuesta en los considerandos 29 al 34 de la presente resolución, bajo la cual todo generador está obligado a responsabilizarse sobre los impactos ambientales negativos que podrían generarse y los efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos.

63. Ahora bien, a fin de determinar la obligación de Pluspetrol referida a la disposición de residuos sólidos no peligrosos, debe considerarse como antecedente, lo siguiente:

(i) El 20 de mayo de 1994 entró en vigencia el *Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8 - Selva* celebrado a favor de Petroperú.

(ii) El 22 de julio de 1996, Petroperú cedió el total de su participación de dicho contrato a favor de varias empresas, entre las cuales se encontraba Pluspetrol Perú Corporation Sucursal del Perú (en adelante, **Pluspetrol Perú Corporation**).

(iii) El 1 de mayo de 2002, Pluspetrol Perú Corporation, por medio del contrato de escisión parcial, transfirió todos los activos, obligaciones y cuentas patrimoniales vinculadas a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el contrato de licencia del Lote 8 a Pluspetrol.

(iv) El 21 de junio de 2002, Pluspetrol Perú Corporation comunicó a Pluspetrol que en virtud de la escisión realizada, los activos y responsabilidades escindidas le eran transferidos a título universal; asumiendo así todos los derechos y obligaciones derivados del contrato de concesión. Ello, de conformidad con el numeral 2.1 de la cláusula segunda de la modificación del contrato, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2002-EM, que se muestra a continuación:

#### **CLÁUSULA SEGUNDA**

a. En virtud de la escisión parcial PLUSPETROL NORTE S.A., otorga todas las garantías y asume todos los derechos, responsabilidades y obligaciones de PLUSPETROL PERÚ CORPORATION S.A. derivadas del CONTRATO (...).

64. Conforme se advierte de los contratos celebrados en el Lote 8, Pluspetrol asumió los derechos y obligaciones derivados del mismo al existir una subrogación de empresas contratistas en el tiempo respecto del título habilitante para la explotación de hidrocarburos en dicho lote, es decir, desde la suscripción del contrato primigenio. Siendo ello así, es responsable de los incumplimientos ambientales que se hubieren generado en el Lote 8 antes de la transferencia y de aquellos incumplimientos producidos con posterioridad a dicha transferencia.

65. Adicionalmente, debe indicarse que los puntos monitoreados en la Supervisión 2013, corresponden a las zonas impactadas no comprendidas en el PAC del Lote 8; en ese sentido, considerando que el administrado identificó las zonas

detectadas como contaminadas en el Lote 8 para ser remediadas a la fecha de aprobación del PAC, esto es el 5 de diciembre de 2006, se colige que los sitios No PAC fueron impactados con posterioridad a la aprobación y ejecución del PAC, cuando Pluspetrol ya era operador del Lote 8.

66. Además, de la revisión del expediente se advierte que el administrado no ha presentado medio probatorio alguno que respalde su argumento referido a que el generador de los impactos ambientales negativos haya sido Petroperú.
67. De lo expuesto, se desprende que fue Pluspetrol el generador de los impactos ambientales negativos en los puntos monitoreados correspondientes a la zona No PAC.
68. Ahora bien, cabe resaltar que en los artículos 73°, 74°, 144°, así como el artículo 18°<sup>56</sup> de la Ley N° 29325, se describe un régimen de responsabilidad objetiva en el marco del procedimiento administrativo sancionador del OEFA, del cual se desprende que la autoridad administrativa debe determinar la existencia de la relación de causalidad entre la conducta del administrado y la infracción administrativa a fin de atribuir responsabilidad.
69. Asimismo, los numerales 4.2 y 4.3 del artículo 4° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD —concordado con el numeral 8 del artículo 230°<sup>57</sup> del TUO de la LPAG— disponen que la responsabilidad administrativa es objetiva. Tomando como base dichas normas, Pluspetrol, al ser titular de las actividades de hidrocarburos, es responsable por los riesgos e impactos ambientales existentes durante el desarrollo de su actividad; en ese sentido, debió adoptar las acciones de protección ambiental para evitar, mitigar, remediar o compensar dichos impactos.
70. En consecuencia, corresponde desestimar el presente extremo de la apelación en la medida que se ha probado el nexo causal entre la generación de los impactos negativos detectados en la Supervisión Regular 2013 y Pluspetrol.

<sup>56</sup>

**Ley N° 29325**

**Artículo 18°.- Responsabilidad Objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.”

<sup>57</sup>

Texto Único Ordenado aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

**Texto Único de la Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG)**

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

**8. Causalidad.-** La responsabilidad debe recaer en quien realiza la conducta omisiva o activa constitutiva de infracción sancionable.

71. Dicho esto, a continuación, corresponde evaluar si la DFSAI argumentó debidamente la resolución apelada mediante la cual se determinó la responsabilidad administrativa de Pluspetrol por los impactos negativos detectados en la supervisión y si se vulneraron los principios administrativos aludidos en el literal i) del considerando 9 de la presente resolución.

**V.4. Si en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI vulneró los principios de verdad material, debido procedimiento, impulso de oficio, presunción de licitud, legalidad y los requisitos de validez del acto administrativo de la debida motivación y competencia al declarar la responsabilidad administrativa de Pluspetrol en torno a la presunta calificación de los sitios afectados con hidrocarburos detectados en la Supervisión 2013 como pasivos ambientales**

Respecto a los principios administrativos de debido procedimiento, verdad material, impulso de oficio, presunción de licitud, legalidad y el requisito de validez del acto administrativo de la debida motivación

72. Cabe señalar que en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **TUO de la LPAG**)<sup>58</sup> se recoge, como regla general vinculada al debido procedimiento, la motivación, que supone el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

73. Ahora bien, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma<sup>59</sup>, la motivación se establece como un elemento de validez del acto administrativo, siendo que, según lo dispuesto en el numeral 6.1 del artículo 6° del citado instrumento, la motivación debe ser expresa mediante la exposición de las razones jurídicas y normativas que justifiquen el acto administrativo en cuestión<sup>60</sup>.

58

TUO de la LPAG

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

1.2. **Principio del debido procedimiento.**- Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. (...)

59

TUO de la LPAG

**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

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

60

TUO de la LPAG

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

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

74. Asimismo, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG<sup>61</sup> el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho. Ello resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud consagrado en el artículo 246<sup>62</sup> del TUO de la LPAG, el cual establece lo siguiente:

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

- 9. Presunción de licitud.-** Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

75. Partiendo de ello, queda claro que el requisito de la motivación de los actos administrativos exige que, en un caso en concreto, la autoridad administrativa exponga las razones de hecho y de derecho tomadas en consideración para adoptar su decisión<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> TUO de la LPAG

**Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo**

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

(...)

- 1.11. Principio de verdad material.-** En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

<sup>62</sup> TUO de la LPAG

**Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa**

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

(...)

- 9. Presunción de licitud.-** Las entidades deben presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes mientras no cuenten con evidencia en contrario.

<sup>63</sup> En esa misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (fundamento jurídico 8):

La motivación de las decisiones administrativas no tiene referente constitucional directo. No obstante, se trata de un principio constitucional implícito en la organización del Estado Democrático que se define en los artículos 3° y 43° de la Constitución, como un tipo de Estado contrario a la idea del poder absoluto o arbitrario. En el Estado Constitucional Democrático, el poder público está sometido al Derecho, lo que supone, entre otras cosas, que **la actuación de la Administración deberá dar cuenta de esta sujeción a fin de despejar cualquier sospecha de arbitrariedad**. Para lograr este objetivo, las decisiones de la Administración deben contener una adecuada motivación, tanto de los hechos como de la interpretación de las normas o el razonamiento realizado por el funcionario o colegiado, de ser el caso. (Énfasis agregado)

Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (fundamento jurídico 4), señaló lo siguiente:

76. Asimismo, debe indicarse que el principio de impulso de oficio, regulado en el numeral 1.3 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, señala que las autoridades deben dirigir e impulsar de oficio el procedimiento y ordenar la realización o práctica de los actos que resulten convenientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones necesarias.
77. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
78. Adicionalmente, debe precisarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>64</sup>, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y el derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>65</sup>.
79. Al respecto, sobre el principio de legalidad, debe indicarse que el profesor Morón ha señalado lo siguiente<sup>66</sup>:

Como aplicación del principio de legalidad de la función ejecutiva, los agentes públicos deben fundar todas sus actuaciones —decisorias o consultivas— en la normativa vigente.

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...) (Énfasis agregado)

64

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

65

En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.

66

MORÓN, J. (2011) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 9ena edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 60.

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

80. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.
81. Asimismo, el numeral 1 del artículo 3° del TUO de la LPAG, establece como requisito de validez de los actos administrativos, el de competencia, el cual consiste en que el acto administrativo sea emitido por el órgano facultado en razón de la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.

82. Teniendo en cuenta lo desarrollado precedentemente, corresponde verificar el alcance de las obligaciones contenidas en el artículo 3° del RPAAH y el artículo 47° de la LGA, a efectos de verificar si al momento de la determinación de responsabilidad administrativa por parte de Pluspetrol, mediante la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI vulneró alguno de los principios señalados en los considerandos previos.

Sobre el alcance de las obligaciones contenidas en los artículos 3° del RPAAH y el artículo 74° de la LGA

83. Sobre este punto debe precisarse que el artículo 74° de LGA, sostiene lo siguiente:

**Artículo 74°.- De la responsabilidad general**

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

84. En esa misma línea, el artículo 3° del RPAAH Decreto Supremo N° 015-2006-EM<sup>67</sup> establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

**Artículo 3°.-** Los Titulares a que hace mención el Artículo 2 son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, las

<sup>67</sup> Es importante precisar que dicha obligación se encuentra establecida en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 39-2014-EM, que aprueba el actual Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (diario oficial *El Peruano*, 12 de noviembre de 2014).

disposiciones de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones o unidades que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) vigentes, y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la autoridad competente sobre dichas emisiones, descargas o disposiciones.

Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono. (Subrayado agregado).

85. De acuerdo con la norma antes citada, el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos contempla los impactos ambientales negativos que podrían generarse y los efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos. En ese sentido, dicho régimen atribuye responsabilidad por la generación de algún impacto ambiental negativo<sup>68</sup>.
86. Ahora bien, los impactos ambientales negativos están referidos a cualquier modificación adversa de los componentes del ambiente o de la calidad ambiental. Siendo ello así, la existencia de un impacto ambiental negativo con relación a un bien jurídico protegido<sup>69</sup>, podría configurarse a través de un daño ambiental

<sup>68</sup> Respecto al régimen general de la responsabilidad ambiental establecida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, debe indicarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC). Entre los principios generales más importantes para la protección del medio ambiente se encuentra el de prevención, recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

**Artículo VI.- Del principio de prevención**

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

Conforme al citado principio, se advierte que la gestión ambiental en materia de calidad ambiental se encuentra orientada, por un lado, a ejecutar medidas para prevenir, vigilar y evitar la ocurrencia de un impacto ambiental negativo y, por otro lado, a efectuar las medidas para mitigar, recuperar, restaurar y eventualmente compensar, según corresponda, en el supuesto de que el referido impacto ya haya sido generado.

Del mismo modo, conforme al numeral 1 del artículo 75° de la Ley N° 26811, la protección ambiental se hace efectiva no solo a través de medidas de prevención (efectuadas de manera permanente y antes de que se produzca algún tipo de impacto), sino también mediante medidas de mitigación (ejecutadas ante riesgos conocidos o daños producidos).

<sup>69</sup> Cabe precisar que para efectos de la fiscalización ambiental que desarrolla el OEFA "(...) el bien jurídico protegido abarca la vida y salud de las personas, así como la flora y fauna, cuya existencia está condicionada a la interrelación equilibrada de los componentes abióticos, bióticos y los ecosistemas del ambiente" (OEFA. *Exposición de motivos del Proyecto de Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones Aplicable a las Actividades de Exploración Minera*, p. 3. Recuperado de <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2015/10/RES-042-2015-OEFA-CD-EXPOSICIONMOTIVOS-EXPLORACION.pdf>. Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N°s 063-2015-OEFA/TFA-SEE y 002-2016-OEFA/TFA-SEE.

potencial o real<sup>70</sup>. Adicionalmente, en el marco del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, los administrados se encontrarán obligados a implementar las medidas de prevención y mitigación necesarias con el fin de minimizar el referido impacto<sup>71</sup>.

87. Además, debe señalarse que la presencia de hidrocarburos en el suelo, a causa de un derrame, por ejemplo, es susceptible de generar afectación a dicho componente, así como a los ecosistemas que lo habitan. De esa manera lo describe Miranda y Restrepo:

Quando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmósfera y este. Simultáneamente, se inicia una serie de fenómenos fisicoquímicos como evaporación y penetración que pueden ser más o menos lentos dependiendo del tipo de hidrocarburo, cantidad vertida, temperatura, humedad y textura del suelo. Entre más liviano sea el hidrocarburo, mayor es la evaporación y tiende a fluir más rápidamente por el camino más permeable (Miranda & Restrepo, 2002). Como el desplazamiento de la fauna del suelo es muy lento, solo aquellos invertebrados que habitan en la superficie asociados a las plantas como arañas, ciempiés, tijeretas o vertebrados como mamíferos, reptiles, (carnívoros de la cadena alimenticia), pueden huir más fácilmente en el caso de un derrame de crudo. En cambio, aquellos que viven bajo la superficie del suelo (principalmente invertebrados de la micro y mesobiota), los cuales son los que más participan en el proceso de formación del suelo, mueren irremediabilmente.<sup>72</sup>

88. En el mismo sentido, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo, pueden presentarse de la siguiente manera<sup>73</sup>:

(...) formación de una capa impermeable que reduce el intercambio de gases y la penetración de agua; de las propiedades químicas, como serían los cambios en las reacciones de óxido reducción; o de las propiedades biológicas, como podría ser la inhibición de la actividad de la microflora (bacterias, hongos,

<sup>70</sup> En términos generales —y según lo señalado en el artículo 13° de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, que aprueba la Tipificación de las infracciones administrativas y el establecimiento de Escala de sanciones aplicables a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA—, se entiende por daño potencial a “la puesta en peligro del bien jurídico protegido. Riesgo o amenaza de daño real. Por su parte, se señala como daño real al “detrimento”, pérdida, impacto negativo, perjuicio actual y probado causado al ambiente y/o alguno de sus componentes como consecuencia del desarrollo de actividades humanas”.

<sup>71</sup> Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE y en la Resolución N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE.

<sup>72</sup> MIRANDA, D. & RESTREPO, R. “Los Derrames de Petróleo en Ecosistemas Tropicales - Impactos, Consecuencias y Prevención. La Experiencia de Colombia”. En *International Oil Spill Conference Proceedings* (Volumen 2005, Issue 1), p. 574. Recuperado de <http://ioscproceedings.org/doi/pdf/10.7901/2169-3358-2005-1-571>

<sup>73</sup> CUEVAS, M., ESPINOSA, G., ILIZALITURRI, C. y MENDOZA, A. (editores). *Métodos Ecotoxicológicos para la Evaluación de Suelos Contaminados con Hidrocarburos*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Instituto Nacional de Ecología (INE), Universidad Veracruzana, Fondos Mixtos (CONACYT). México, 2012, p. 11.

protozoos, etc.) o daños en las plantas y los animales que viven dentro o sobre el suelo e, inclusive en sus consumidores o depredadores. (Énfasis agregado)

Sobre la supuesta vulneración de los principios administrativos de verdad material, debido procedimiento, impulso de oficio, presunción de licitud, legalidad y el requisito de validez del acto administrativo de debida motivación

89. Pluspetrol indicó en su recurso de apelación que se vulneraron los siguientes principios administrativos y requisitos de validez, los cuales califican como vicios del acto administrativo y acarrear la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada:

- Principio de verdad material, toda vez que basa la sanción en "la veracidad de la hipótesis", situación que no es propia de un procedimiento sancionador acorde a Ley, ya que es deber de la autoridad realizar todas las actuaciones probatorias que resulten necesarias para acreditar la ocurrencia de los hechos imputados a título de infracción, más aun si en el presente caso ha impuesto una multa extremadamente desproporcionada.
- Principio de debido procedimiento, en su dimensión probatoria<sup>74</sup>, y como derecho a tener una decisión motivada y fundada en derecho. Además, precisó que la carga de la prueba se rige por el principio de Impulso de Oficio.

Ello debido a que la autoridad afectó la motivación del acto administrativo al contravenir los artículos VIII y IX del Título Preliminar y 30° de la LGA, porque no efectuó un análisis de la responsabilidad legal a la luz de los principios de responsabilidad ambiental y de internalización de costos -contaminador-pagador- e imputó la responsabilidad sin ninguna prueba fehaciente, típica ni sucedánea de la misma, sin ensayos técnicos, ni evaluar la causalidad entre sus actividades y la afectación de dichos sitios, solo sobre la base de meras presunciones como su condición de actuales operadores del Lote 8

En este punto indicó que corresponde a la autoridad y no a Pluspetrol identificar al causante de la degradación ambiental e imputarle responsabilidad en el marco de la legislación vigente.

- Principio de presunción de licitud, toda vez que con la vulneración de los principios anteriormente mencionados se le ha colocado en una situación de indefensión, puesto que para la determinación de su responsabilidad no se ha acopiado evidencia suficiente ni idónea sobre los hechos y su autoría, y que existen dudas razonables sobre la certeza de las afirmaciones esgrimidas por la DFSAI.

<sup>74</sup>

Ello tanto en el derecho de ofrecer y producir prueba, como en cuanto al derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y acreditada en el expediente.

Además, refirió que no se ha acreditado la fecha precisa en que se generaron los residuos sólidos correspondientes a los años en que Pluspetrol ya era operador del Lote 8, descartándose sin justificación que en ese momento se haya podido, recién, tener conocimiento de los residuos sólidos existente desde muchos años atrás.

- Principio de legalidad, toda vez que sancionó a Pluspetrol por incumplir lo establecido en el artículo 3° del RPAAH y el artículo 74° de la LGA, atribuyéndole responsabilidad por supuestos impactos causados en sitios que constituyen pasivos ambientales.

Al respecto refirió, que, al ser este caso de naturaleza ambiental, debió aplicarse la LGA, la cual es de mayor jerarquía después de la Constitución Política, específicamente con lo establecido en su artículo 30° y en los principios de responsabilidad ambiental y de contaminador pagador reconocido actualmente como principio de internacionalización de costos, regulados en los artículos VIII y IX de la LGA.

90. En aplicación del marco normativo antes expuesto sobre los pasivos ambientales y la presente conducta infractora, esta sala procederá a analizar si la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada respecto de la determinación de responsabilidad administrativa de Pluspetrol por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución. Para ello, resulta oportuno precisar que para el análisis de las imputaciones materia del presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI valoró lo siguiente<sup>75</sup>:

**Cuadro N° 5: Detalle de los documentos que sustentaron la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI**

N°	Medios Probatorios
1	Informe N° 020-2013-OEFA/DE-SDCA
2	Informes de ensayos del Laboratorio Inspectorate
3	Informe de Supervisión Directa N° 1457-2013-OEFA/DS/HID
4	Informe Técnico Acusatorio N° 286-2014-OEFA/DS.
5	Los elementos de prueba presentados por el administrado en sus descargos del 10 de abril de 2017.

91. Sobre este punto, y de conformidad con el artículo 16° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA<sup>76</sup>, aprobado mediante la

<sup>75</sup> Folios 63 (reverso) y 64.

<sup>76</sup> Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 13 de diciembre de 2012.

**Artículo 16°.- Documentos Públicos**

La información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

Cabe mencionar que mediante la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (diario oficial *El Peruano*, 7 de abril de 2015, se aprobó el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 16°.

Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD (en adelante, **RPAS**), la información contenida en los informes técnicos, actas de supervisión u otros documentos similares constituyen medios probatorios y se presume cierta, salvo prueba en contrario.

92. Tomando en consideración lo antes expuesto, esta sala es de la opinión que los informes de supervisión elaborados con ocasión del ejercicio de la función supervisora, constituyen medios probatorios de los hechos que en ellos se describen. Cabe señalar, además, que los hechos plasmados en el respectivo Informe de Supervisión, el cual tiene veracidad y fuerza probatoria, responde a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones<sup>77</sup>.
93. Bajo dichas consideraciones, el argumento del administrado referido a que la DFSAI —para determinar su responsabilidad— se ha basado en la veracidad de la hipótesis y presunciones y que no ha acopiado prueba fehaciente, típica ni sucedánea de la misma sin ensayos técnicos ni evaluado la causalidad entre sus actividades y la afectación de dichos sitios, carece de sustento, toda vez que dichos informes, al igual que las actas de supervisión, constituyen medios probatorios idóneos para determinar la responsabilidad del administrado.
94. Hecha dicha precisión, corresponde a continuación determinar si a través de los documentos indicados en el Cuadro N° 5 de la presente resolución, la DFSAI acreditó que el administrado incurrió en la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
95. La DFSAI determinó la responsabilidad del administrado, toda vez que en la Supervisión, la DS detectó la siguiente observación consignada en el Informe de Supervisión del 27 de diciembre de 2013<sup>78</sup>:

Hallazgo N° 1

(...)

Los valores (S<sub>01</sub>, S<sub>02</sub>, S<sub>03</sub>, ..., S<sub>48</sub>, y S<sub>49</sub>) del DdV Ducto Saramuro-Yanayacu, de las Plataformas: 38X y 32X y de los sitios no PAC de la Batería Yanayacu 3, de los cuarenta y nueve (49) puntos muestreados, diecinueve (19) puntos, alcanzan valores altos para la **fracción media C<sub>10</sub>-C<sub>28</sub>**, concentraciones que superan considerablemente los niveles establecidos en los ECA para suelo agrícola (D.S. 002-2013-MINAM). Similarmente seis (6) alcanzan valores altos para la **fracción**

<sup>77</sup> Los informes de supervisión —que comprenden la descripción de los hechos constatados por el supervisor—, así como las fotografías que representan dichos hechos, resultan medios probatorios idóneos para evaluar la responsabilidad del administrado y son documentos públicos (fueron elaborados por supervisores en nombre del OEFA), ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43° de la Ley N° 27444.

<sup>78</sup> Informe de Supervisión N° 2214-2016-OEFA-DS-HID, pp. 11-12 y 60-61, disco compacto, folio 7. Cabe señalar que esta información se recogió en el hallazgo N° 1 del Informe Preliminar de Supervisión Directa N° 107-2016-OEFA-DS-HID.

**media C<sub>28</sub>-C<sub>40</sub>**, concentraciones que superan considerablemente los niveles establecidos en los ECA para suelo agrícola.

(...)

Los valores de los metales: **Arsénico, Bario, Cadmio, Plomo y Mercurio** obtenidos de las muestras de suelos (S<sub>01</sub>, S<sub>02</sub>, S<sub>03</sub>..., S<sub>48</sub>, y S<sub>49</sub>) en los sitios No PAC muestreados, de los cuarenta y nueve (49) puntos de muestreados, 08, 21, 13, 13 y 3 puntos, respectivamente, alcanzan valores, concentraciones que superan considerablemente los niveles establecidos en los ECA para suelo agrícola (D.S. 002-2013-MINAM).<sup>79</sup>

96. Además, debe precisarse que el hallazgo detectado por la DFSAI utilizó los resultados de excesos de análisis de suelo, obtenidos de Informes de ensayo N<sup>os</sup> 95728L/13-MA, 95729L/13-MA, 95727L/13-MA, 95730L/13-MA, 95731L/13-MA y 95755L/13-MA que se encuentra en el Informe de Supervisión 2013, los cuales se muestran a continuación:

**Cuadro N° 6: Resultados de excesos de análisis de suelo**

N°	Código	descripción del punto de muestreo	Hidrocarburos Totales de Petróleo (C5-C10)(mg/kg)	Hidrocarburos Totales de Petróleo (C10-C28)(mg/kg)	Hidrocarburos Totales de Petróleo (C28-C40)(mg/kg)
1	S3 <sup>(1)</sup>	Toma de muestras en el DdV	<6	25269.1	6097.37
Porcentaje de excedencia %				200.76%	103.245%
2	S6 <sup>(1)</sup>	Tomas de muestras en el DdV. Zona de derrame de crudo en pleno remediación.	<6	6003.32	1708.85
Porcentaje de excedencia %				400.28%	-
3	S7 <sup>(1)</sup>	Toma de muestras en el DdV. Zona de derrame de crudo en plena remediación. Se corrió 40 m. del punto original.	<6	57565.88	11278.52
Porcentaje de excedencia %				4697.16%	275.95%
4	S8 <sup>(1)</sup>	Toma de muestras en el DdV, otra zona de derrame	<6	114944.24	33577.35
Porcentaje de excedencia %				9478.69%	1019.245%
5	S9 <sup>(1)</sup>	Toma de muestras en el DdV	<6	9292.27	874.05
Porcentaje de excedencia %				674.36%	-
6	S14 <sup>(2)</sup>	Extremo Norte de la Plataforma 38X.	<6	27512.51	841.63
Porcentaje de excedencia %				2192.71%	-
7	S16 <sup>(2)</sup>	Debajo de la Plataforma 38X.	<6	1213.54	273.95
Porcentaje de excedencia %				1.13%	-
8	S19 <sup>(2)</sup>	A 50 m. Oeste de la Plataforma 60X.	<6	4731.18	561.52
Porcentaje de excedencia %				294.27%	-
9	S22 <sup>(2)</sup>	Al Sur de la Plataforma 60X.	<6	1414.79	382.57
Porcentaje de excedencia %				17.90%	-
10	S24 <sup>(3)</sup>	A 30 m. Sur de la Plataforma 60X.	<6	3574.42	962.14
Porcentaje de excedencia %				197.87%	-
11	S27 <sup>(3)</sup>	Alt. Km. 1706, lado izq. del DdV de la Plataforma 60X.	<6	23617.26	3780.25
Porcentaje de excedencia %				1868.11%	20.008
12	S29 <sup>(3)</sup>	Alt. Km. 1413, lado derecho del DdV de la Plataforma 60X.	<6	9474.19	1253.29
Porcentaje de excedencia %				689.52%	-
13	S31 <sup>(3)</sup>	A 400 m. Norte de la Plataforma 32X.	<6	8022.58	1529.45
Porcentaje de excedencia %				568.65%	-

<sup>79</sup> Informe contenido en el disco compacto, pp. 24-25, folio 63.

14	S32 <sup>(3)</sup>	A 300 m. Norte de la Plataforma 32X.	<6	3065.35	339.07
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				155.45%	-
15	S33 <sup>(3)</sup>	A 100 m. Noreste de la Plataforma 32X.	<6	7848.33	3028.39
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				554.03%	0.95%
16	S34 <sup>(4)</sup>	A 200 m. Sureste de la Plataforma 32X.	<6	9848.7	1221.52
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				720.73%	-
17	S35 <sup>(4)</sup>	A 40 m. Sur de la Plataforma 32X (Km. 1165 del DdV).	7.12	12807.78	1818.31
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				967.32%	-
18	S37 <sup>(4)</sup>	A 10 m. Este de la pasarela de la Plataforma 32X.	<6	7717.9	1022.44
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				543.16%	-
19	S38 <sup>(4)</sup>	A 20 m. Este de la Plataforma 32X.	<6	2064.4	724.42
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				72.03%	-
20	S39 <sup>(4)</sup>	A 50 m. Sureste de la Plataforma 32X. Profundidad 1.8 m.	<6	17475.59	3758.73
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				1356.30%	25.291%
21	S52 <sup>(5)</sup>	A 100 m. de HP de la Batería 3, PAC 1 y 3.	<6	3170.44	2901.41
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				164.20%	-
22	S59 <sup>(6)</sup>	Prolongación PAC 5.	<6	4272.68	675.01
<b>Porcentaje de excedencia %</b>				256.06%	-
<b>D.S. 002-2013-MINAM – Uso suelo agrícola</b>			<b>200</b>	<b>1200</b>	<b>3000</b>

- (1) Informe de Ensayo N° 95728L/13-MA – Folio 63 (página 34)  
(2) Informe de Ensayo N° 95729L/13-MA – Folio 63 (página 38)  
(3) Informe de Ensayo N° 95727L/13-MA – Folio 63 (página 42)  
(4) Informe de Ensayo N° 95730L/13-MA – Folio 63 (página 46)  
(5) Informe de Ensayo N° 95731L/13-MA – Folio 63 (página 52)  
(6) Informe de Ensayo N° 95755L/13-MA – Folio 63 (página 58)

97. De lo expuesto, se observa que en la zona No PAC, del Lote 8, Pluspetrol excedió los ECA de Suelo, establecido en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM – Uso Suelo Agrícola, de la siguiente manera:

- (i) **Hidrocarburos Totales de Petróleo (C10-C28):**  
En los puntos muestreados S3, S6, S7, S8, S9, S14, S16, S19, S22, S24, S27, S29, S31, S32, S33, S34, S35, S37, S38, S39, S52, S59, los valores obtenidos exceden el ECA de Suelo, establecido en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM – Uso Suelo Agrícola.
- (ii) **Hidrocarburos Totales de Petróleo (C28-C40):**  
En los puntos muestreados S3, S7, S8, S27, S33, S39 los valores obtenidos exceden el ECA de Suelo, establecido en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM – Uso Suelo Agrícola.

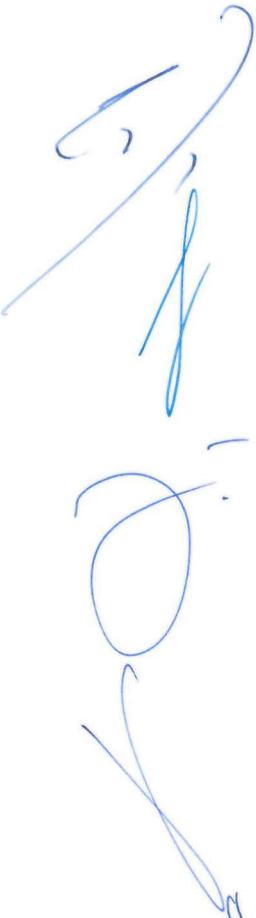
98. En este punto, corresponde evaluar también si la DFSAI evaluó los argumentos presentados por el administrado en sus descargos, sobre el nexo causal de la conducta infractora detectada y el administrado, conforme se observa a continuación:

**Cuadro N° 7: Argumentos esgrimidos por el administrado y análisis realizado por la DFSAI**

Argumentos de Pluspetrol Norte	Análisis de la DFSAI
Se determina la relación de causalidad entre los impactos ambientales negativos	31. Por lo expuesto, en el presente PAS solo se evaluarán los puntos de muestreo de la zona No PAC (...), toda vez que, se evidencia con los resultados de análisis de calidad de

Argumentos de Pluspetrol Norte	Análisis de la DFSAI
<p>y Pluspetrol por su sola condición de actuales operadores del Lote 8, sin ningún tipo de sustento probatorio que acredite la responsabilidad de Pluspetrol por la imputación objeto de análisis.</p>	<p>suelos que existen impactos ambientales negativos por el desarrollo de las actividades de hidrocarburos en el Lote 8.</p> <p>(...)</p> <p>41. Al respecto, de acuerdo al principio de causalidad previsto en el numeral 8 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, TUO del LPAG), la sanción debe recaer sobre el administrado que realiza la conducta constitutiva de la infracción administrativa.</p> <p>(...)</p> <p>43. Respecto de la ocurrencia de los hechos imputados, cabe indicar que la conducta infractora atribuida a Pluspetrol Norte se encuentra referida a que generó impactos ambientales negativos identificados en el Lote 8, concluyendo en:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los sesenta (60) puntos de calidad de suelo monitoreados en la supervisión del 11 al 16 de setiembre de 2013 en el Lote 8, se encuentran dentro de la zona de influencia del proyecto de la empresa Pluspetrol Norte en el referido Lote (...)</li> <li>- De los resultados del monitoreo de calidad de suelos realizados en la supervisión del 11 al 16 de setiembre de 2013 en el Lote 8, los parámetros que exceden el ECA para suelo se encuentran relacionados directamente a las actividades de Pluspetrol Norte.</li> </ul> <p>44. En ese sentido, es necesario precisar la sucesión de hechos respecto a la titularidad del Lote 8, operada por Pluspetrol Norte.</p> <p>45. El 20 de mayo de 1994, se suscribió el "Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8 - Selva" (en lo sucesivo, el Contrato) celebrado a favor de Petróleos del Perú – Petroperú S.A. (en lo sucesivo, Petroperú).</p> <p>46. El 22 de julio de 1996, Petroperú cedió el total de su participación en el Contrato a favor de las empresas Pluspetrol Perú Corporation Sucursal del Perú, Korea Petroleum Development Corporation Sucursal Peruana, Daewoo Corporation Sucursal Peruana, y Yukong Limited Sucursal Peruana.</p> <p>47. Pluspetrol Perú Corporation Sucursal del Perú (en lo sucesivo, Pluspetrol Perú Corporation), por medio del contrato de escisión parcial que entró en vigencia el 1 de mayo del 2002, transfirió todos los activos, obligaciones y cuentas patrimoniales vinculadas a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el contrato de licencia del Lote 8, a la nueva sociedad Pluspetrol Norte.</p> <p>48. El 21 de junio del 2002, Pluspetrol Perú Corporation comunicó a Pluspetrol Norte que, en virtud de la escisión realizada, los activos y responsabilidades escindidas le eran transferidos a título universal; asumiendo así todos los derechos y obligaciones derivados del contrato de concesión. Ello, de conformidad con el numeral 2.1 de la cláusula segunda de la modificación del contrato, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2002-EM (...).</p> <p>49. En mérito a ello, dado que a través del contrato de escisión -y sus modificaciones- se realizó la transferencia de</p>

Argumentos de Pluspetrol Norte	Análisis de la DFSAI
	<p>derechos y obligaciones escindidos a favor de Pluspetrol Norte sobre el Lote 8 sin límites de causalidad o temporalidad, dicha empresa se subrogó como único responsable respecto de los impactos ambientales que se hubieren generado en el Lote 8 antes de la transferencia; y de aquellos impactos producidos con posterioridad a dicha transferencia, entre las cuales se incluye la responsabilidad por los daños a los anteriores contratantes resultantes de la contaminación ambiental.</p> <p>50. A su vez, de acuerdo con lo establecido en el Artículo 22° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 042-2005-EM (en lo sucesivo, TUO de la LOH), los contratos de licitación para la fase de explotación tienen como plazo máximo 30 años.</p> <p>51. Dado que el contrato de licencia del Lote 8 fue suscrito el 20 de mayo de 1994, este tiene fecha prevista para su culminación el 19 de mayo del 2024.</p> <p>52. Por lo expuesto, Pluspetrol Norte es el único responsable del cumplimiento del contrato de concesión del Lote 8; es decir, de los activos y responsabilidades escindidas a esta empresa que deviene del contrato de escisión parcial que entró en vigencia el 1 de mayo del 2002, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 048-2002-EM; por lo que la ausencia de limitaciones de causalidad o temporalidad en la transferencia de derechos y obligaciones escindidos a favor de Pluspetrol Norte implica su subrogación como único responsable respecto a los impactos ambientales que se hubieren encontrado en el Lote 8 antes de la transferencia por parte de Petroperú, así como aquellos que se hubiesen producido con posterioridad a dicha transferencia.</p> <p>53. Además, de lo determinado en la zona No PAC, se verifica que dichas áreas se encuentran ubicadas dentro del Lote 8, en el cual Pluspetrol Norte realiza actividades de hidrocarburos.</p> <p>54. Al respecto, de acuerdo al Artículo 1° del RPAAH, el objeto de dicho cuerpo normativo es prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos ambientales negativos derivados de las actividades de hidrocarburos.</p> <p>55. Es así que la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa, es objetiva. Esta responsabilidad obliga a reparar los daños ocasionados por el bien o actividad riesgosa, lo que conlleva a asumir los costos contemplados, de acuerdo con el Artículo 142° de la LGA.</p> <p>56. En ese sentido, considerando que los hechos imputados fueron detectados en la supervisión del 11 al 16 de setiembre de 2013 cuya titularidad correspondía a Pluspetrol Norte; se debe indicar que Pluspetrol Norte se encuentra obligado a asumir las acciones inmediatas de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos negativos que se generen al ambiente como consecuencia de sus actividades.</p> <p>57. De acuerdo a lo expuesto, Pluspetrol Norte es responsable de los impactos ambientales generados incluyendo el</p>

Argumentos de Pluspetrol Norte	Análisis de la DFSAI
	<p>restablecimiento o reversión de las áreas impactadas en el Lote 8 a su estado anterior.</p> <p>58. Por lo tanto, ha quedado acreditado que Pluspetrol Norte, en su calidad de titular de las actividades de hidrocarburos, es responsable por los impactos ambientales que su actividad pudiese generar</p> <p>59. Así también, debemos señalar que conforme consta en el "Contrato de Licencia para explotación de hidrocarburos en el Lote 8", otorgado a favor de Pluspetrol Norte, el 22 de julio de 1996, a través del Decreto Supremo N° 030-1996-EM. Pluspetrol Norte se comprometió, según la Cláusula Décimo Tercero del referido contrato, a cumplir con las normas y disposiciones del Reglamento de Medio Ambiente para las Actividades de Hidrocarburos aprobado por el Decreto Supremo N° 046-93-EM y modificatorias (...).</p> <p>60. De la referida norma, reconocida en el contrato, el artículo 3 del Decreto Supremo N° 046-93-EM establece que las personas naturales y jurídicas, que realizan actividades de hidrocarburos son responsables por los vertimientos y disposiciones de desechos al ambiente que se produzcan como resultado de los procesos efectuados en sus instalaciones.</p> <p>61. Por otro lado, el administrado afirmó que tales impactos negativos de hidrocarburos sobre el suelo fueron realizados por el anterior operador Petróleos del Perú-Petroperú S.A. Sin embargo, el administrado no presenta pruebas que demuestre lo ocurrido por el anterior operador.</p> <p>62. Asimismo, respecto de la responsabilidad del anterior operador se recuerda a Pluspetrol Norte que el administrado recibió el Lote 8, en determinadas condiciones, correspondiendo ser diligente, ser inspeccionadas por el nuevo operador Pluspetrol Norte y tener conocimiento de ello. Y, es que, el nuevo concesionario al recibir la concesión tiene pleno conocimiento de lo que recibe y debió tomar las acciones respectivas; por lo que la responsabilidad recae en el nuevo concesionario.</p> <p>63. Así también, al tener conocimiento de los referidos impactos de hidrocarburos sobre suelo tuvo la posibilidad de incorporarlos en sus instrumentos de gestión ambiental; sin embargo, el administrado no realizó la identificación en su oportunidad.</p> <p>64. Por lo expuesto, de acuerdo a que el administrado resultó ser el titular del Lote 8, al momento de ocurrido el hecho imputado; al reconocimiento de la cláusula Décimo Tercera de su contrato en el que se le atribuye como responsable por las actividades de hidrocarburos que generen impactos sobre el ambiente, y conforme se mencionó anteriormente, sería el único responsable respecto a los impactos ambientales que se hubieren encontrado en el Lote 8 antes de la transferencia por parte de Petroperú, así como aquellos que se hubiesen producido con posterioridad a dicha transferencia; por lo que el administrado es el responsable por el impacto generado en el suelo sobre la zona No PAC.</p>

99. Tal como se desprende del Cuadro N° 7 de la presente resolución, la DFSAI valoró y absolvió cada uno de los argumentos planteados por Pluspetrol, concluyendo que existe una relación causal entre el administrado y la generación de impactos negativos al ambiente.
100. En esa línea, de acuerdo con lo detectado por el supervisor, así como de la evaluación hecha por la DS al hallazgo y a las fotografías, los argumentos y medios probatorios del administrado, la DFSAI concluyó que, al momento de realizarse la Supervisión, Pluspetrol generó los impactos ambientales negativos detectados en el Lote 8; con lo cual infringió lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con el artículo 74° de la LGA.
101. Por otro lado, el administrado indicó que no se ha acreditado la fecha precisa en que se generaron los residuos sólidos corresponda a los años en que Pluspetrol ya era operador del Lote 8, descartándose sin justificación que en ese momento se haya podido, recién, tener conocimiento de los residuos sólidos existente desde muchos años atrás.
102. Al respecto, debe reiterarse que los sitios No PAC evaluados corresponden a las zonas impactadas no comprendidas en el PAC del Lote 8, por lo que considerando que el administrado identificó las zonas detectadas como contaminadas en el Lote 8 para ser remediadas, a la fecha de aprobación del PAC, esto es el 5 de diciembre de 2006, se colige que los sitios No PAC fueron impactados con posterioridad a la aprobación y ejecución del PAC, cuando Pluspetrol ya era operador del Lote 8. Es decir, al año 2006 Pluspetrol tuvo la oportunidad de dejar constancia que otro operador había impactado negativamente el lugar, pero no lo hizo.
103. Asimismo, debe indicarse que con la supervisión realizada del 11 al 22 de setiembre de 2013, se tiene la fecha cierta del incumplimiento imputado lo cual es suficiente para atribuirle la responsabilidad apelada. En ese sentido, corresponde desestimar lo argumentado en el presente extremo de la apelación.
104. Adicionalmente, como se ha expuesto en el acápite V.1 de la presente resolución, debe indicarse que para que un determinado componente se considere como un pasivo ambiental, debe ser declarado como tal por el Minem y que de la revisión de los inventarios aprobados por dicho ministerio a través de las resoluciones ministeriales N°s 536-2014/MEM/DM, 013-2016-MEM/DM y 273-2017-MEM/DM, se desprende que ninguno de ellos contiene las áreas que, de acuerdo con el administrado, podrían calificar como pasivos ambientales<sup>80</sup>, por lo que los

<sup>80</sup> Al respecto, revisar el considerando N° 6 de la Resolución Ministerial N° 536-2014/MEM/DM. Además, de la revisión del Anexo I de la Resolución Ministerial N° 013-2016-MEM/DM de fecha 18 de enero de 2016, en la que se aprueba la Primera Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, se observa que no hay registrada información acerca de los pasivos ambientales de hidrocarburos existentes en el Lote 1-AB.

impactos negativos detectados en la supervisión son de responsabilidad de Pluspetrol.

105. De lo expuesto, esta Sala advierte que, contrariamente a lo alegado por el administrado, la DFSAI no determinó su responsabilidad basada en su condición actual de operador del Lote 8 o en la veracidad de alguna hipótesis, sin evaluar más argumentos o medios probatorios, ni que se le haya puesto en una situación de indefensión. Ello debido a que, como se ha mostrado anteriormente, en su evaluación identificó los medios de prueba directos y concretos para el presente caso<sup>81</sup> y los consideró para su decisión.
106. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por el recurrente, la DFSAI no afectó la motivación del acto administrativo ni el principio de legalidad al contravenir los artículos VIII y IX del Título Preliminar y 30° de la LGA, al no efectuar un análisis de la responsabilidad legal a la luz de los principios de responsabilidad ambiental y de internalización de costos —contaminador- pagador— toda vez que conforme a lo establecido en los numerales 37, 43, 53 y 54, si se ha sustentado en dichos principios.
107. Adicionalmente, respecto a lo alegado por el administrado sobre que corresponde a la autoridad y no a Pluspetrol identificar al causante de la degradación ambiental e imputarle responsabilidad en el marco de la legislación vigente, debe indicarse, que adicionalmente a los hallazgos detectados, la autoridad en los numerales del 41 al 64 de la resolución apelada, sustentó la relación causal entre el hecho detectado y el recurrente; por lo que sí ha demostrado mediante medios probatorios que el nexo causal para determinar que el recurrente generó los impactos negativos al ambiente.

Sobre la supuesta vulneración del principio de legalidad y el requisito de validez del acto administrativo de competencia

108. El administrado indicó que se está vulnerando el requisito de validez de competencia, debido a que conforme a lo establecido en el artículo 4° de la Ley de pasivos ambientales y el literal c) del numeral 6.1 del Reglamento de la **Ley de pasivos ambientales**, la determinación de responsabilidad por pasivos ambientales corresponde al Minem previo informe del OEFA, cuya intervención se limita legalmente a la identificación de pasivos<sup>82</sup>.
109. Asimismo, refirió que la imputación de la DFSAI excede su atribución fiscalizadora, porque antes de determinar la responsabilidad administrativa del caso, el Minem —y no el OEFA— debe determinar primero que Pluspetrol es responsable de la

<sup>81</sup> Ver Cuadro N° 3 de la presente resolución.

<sup>82</sup> Al respecto, el administrado indicó que este ministerio debe consultar con Perupetro las disposiciones establecidas en los respectivos Contratos de Licencia sobre dichos pasivos.

remediación o compensación por la afectación de los pasivos ambientales y aprobar las medidas respectivas. Hecho que se contradijo en el presente caso.

110. Sobre ello, resulta relevante resaltar que, contrariamente a lo alegado por el administrado, la DFSAI no se ha irrogado la competencia de otorgar, a un determinado componente de la actividad de hidrocarburos, la calificación de pasivo ambiental, ni la de interpretar cláusulas contractuales, puesto que según nuestra legislación, la categoría de pasivos ambientales, es competencia del Minem previa identificación del OEFA, conforme a lo señalado en la Resolución Ministerial N° 042-2013-MINAM<sup>83</sup>.
111. Tomando en cuenta el escenario antes descrito, queda claro, a criterio de esta Sala, que la actuación del OEFA se enmarca dentro del ámbito de fiscalización ambiental, al señalar que Pluspetrol generó los impactos ambientales negativos detectados en la Supervisión en el Lote 8, por lo que no se ha incumplido el requisito de validez de competencia.
112. Por otro lado, el recurrente indicó que no se cumplió con este requisito y se vulneró el principio de legalidad toda vez que la DFSAI no tiene competencia en material contractual para interpretar el *Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8*.
113. Al respecto, debe indicarse que la DFSAI, para afirmar la subrogación de Pluspetrol a Pluspetrol Perú Corporation S.A. en el *Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8*, no ha realizado una interpretación contractual, sino que ha efectuado una lectura del mismo a fin de determinar la relación de causalidad entre el administrado y la generación de impactos negativos al ambiente, y, consecuentemente, la responsabilidad del administrado. En esa línea, corresponde desestimar el presente extremo de la apelación.
114. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI no ha contravenido los principios administrativos de debido procedimiento, verdad material, impulso de oficio, presunción de licitud, legalidad, y los requisitos de validez del acto administrativo de debida motivación y competencia, así como tampoco incurrió en ninguna causal de nulidad, por lo que corresponde desestimar el presente extremo de la apelación presentada por Pluspetrol.

Sobre si correspondía calificar la calidad de los suelos supervisados en base a los valores de ECA Suelo-Uso Agrícola

115. El administrado indicó que OEFA pretende definir la calidad de uso del suelo donde se tomaron las muestras, determinando de modo arbitrario si las mismas corresponden a uso extractivo o agrícola, sin considerar que dicha entidad no tiene

<sup>83</sup> Dicha resolución (diario oficial *El Peruano*, 19 de febrero de 2013), precisa que el OEFA es competente para ejercer función de identificación de pasivos ambientales de hidrocarburos, en el marco de lo establecido en la Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2011-EM.

competencia para calificar dicho extremo; además, tampoco ha considerado que la zona donde tomó las muestras corresponden a un área operativa y por tanto no puede ser equiparada con suelo de uso agrícola.

116. Al respecto, indicó que la definición de “suelo industrial/extractivo” del Anexo II del Decreto Supremo No. 002-2013-MINAM, establece lo siguiente:

Suelo en el cual, la actividad principal que se desarrolla abarca la extracción y/o aprovechamiento de recursos naturales (actividades mineras, hidrocarburos, entre otros) y/o, la elaboración, transformación o construcción de bienes.

117. En esa línea, indicó que la actividad principal que desarrolla es la extracción de hidrocarburos en el marco de un Contrato de Licencia celebrado entre el Estado Peruano y Pluspetrol, que tiene como único fin la explotación de hidrocarburos. Por lo que se debe emplear los valores de ECA para suelo industrial/extractivo como criterio de comparación.

118. Al respecto, corresponde indicar que al momento en que se realizó la Supervisión 2013 se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, que aprobó los Estándares de Calidad Ambiental para suelo, por lo que a fin de monitorear la calidad ambiental de los suelos correspondía la aplicación de la norma vigente.

119. Cabe señalar que los ECA suelo tienen por finalidad establecer el nivel de concentración de parámetros presentes en un cuerpo receptor que no represente riesgo significativo para la salud de las personas y del medio ambiente<sup>84</sup>.

120. Asimismo, de la revisión del Informe de Resultado de Monitoreos se tomó en consideración el suelo de uso agrícola, sobre la base del Informe N° 043-2016-MEM/AAE/UAF, que indica que las concentraciones de los parámetros de suelos remediados en los sitios contemplados en el PAC del Lote 8 deben ser aptos a la calidad de suelos de uso agrícola.

121. Sobre este punto, cabe mencionar que conforme con el PAMA del Lote 8, dichos suelos son considerados como tierras aptas para producción forestal<sup>85</sup>. Siendo ello así, corresponde indicar que las muestras obtenidas correspondían ser

<sup>84</sup>

**Ley N° 28611**

**Artículo 31.- Del Estándar de Calidad Ambiental**

31.1 El Estándar de Calidad Ambiental - ECA es la medida que establece el nivel de concentración o del grado de elementos, sustancias o parámetros físicos, químicos y biológicos, presentes en el aire, agua o suelo, en su condición de cuerpo receptor, que no representa riesgo significativo para la salud de las personas ni al ambiente. Según el parámetro en particular a que se refiera, la concentración o grado podrá ser expresada en máximos, mínimos o rangos. (Énfasis agregado)

<sup>85</sup>

El PAMA del Lote 8 indicó lo siguiente:

**3.1.6 Suelos**

Se caracterizan por ser de textura fina arcillosa, especialmente más hacia el norte de Trompeteros, son ácidos (pH entre 3.5 a 4.8) de colores variables entre pardo grisáceo a gris claro, baja fertilidad, según el Reglamento de Clasificación de Tierras se lo considera como tierras aptas para producción forestal.

comparadas con la categoría de “suelo agrícola” y no a suelo industrial como lo alegó el administrado. Sin perjuicio de ello, cabe señalar que de las fotografías adjuntas al Informe de Supervisión se advierten zonas con vegetación.

122. En atención a lo expuesto, la DFSAI hizo bien en considerar como ECA suelo agrícola, el criterio de comparación, por lo que corresponde desestimar el presente extremo de la apelación.

#### V.4. Si en el presente procedimiento administrativo sancionador se ha vulnerado el principio de tipicidad

123. De manera preliminar, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG se consagra el principio de tipicidad<sup>86</sup>, estableciendo que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.

124. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles de exigencia: (i) en un primer nivel exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado “principio de tipicidad en sentido estricto”<sup>87</sup>. (Subrayado agregado).

<sup>86</sup>

TUO de la LPAG

#### Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

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

(...)

<sup>87</sup>

Para Alejandro Nieto García (2012):

En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación - en la fase de la aplicación de la norma - viene la exigencia de que el *hecho concreto* imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio

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

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal "d" del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea "expresa e inequívoca" (Lex certa)**.
46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**. (Resaltado agregado).

Expediente N° 2192-2004-AA/TC

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

126. A su vez, sobre la aplicación del citado principio, la doctrina ha señalado que la norma "debe describir específica y taxativamente todos los elementos de la conducta sancionable (...)"<sup>88</sup> y, además, que el mandato de tipificación derivado del principio de tipicidad no sólo se impone al legislador cuando redacta el ilícito, sino también a la Autoridad Administrativa cuando instruye un procedimiento sancionador y debe realizar la subsunción de una conducta en los tipos legales existentes<sup>89</sup>.

127. En efecto, corresponde a dicha autoridad verificar la correcta adecuación de los hechos a la descripción típica de la infracción imputada, rechazándose toda interpretación extensiva o aplicación analógica de la norma tipificadora, toda vez

---

de tipicidad en sentido estricto). (*Derecho Administrativo Sancionador*. 5° ed. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269).

<sup>88</sup> MORÓN, J. (2011) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena Edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 709.

<sup>89</sup> *Ibidem*.

que ello resultaría contrario a derecho, dado que implicaría sancionar conductas que no se encuentran calificadas como ilícitas.

128. En ese sentido, esta sala considera que —en observancia del principio de tipicidad— en el ámbito de la potestad sancionadora administrativa (fase de la aplicación de la norma), la autoridad instructora debe subsumir adecuadamente el hecho imputado al administrado en el tipo infractor respectivo, debiendo este haber sido verificado por la citada autoridad, en el ejercicio de su función fiscalizadora.
129. Cabe indicar que el TFA ha señalado en reiterados pronunciamientos la diferencia entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa; mientras que la segunda, la calificación de dicho incumplimiento como infracción administrativa, atribuyéndole la respectiva consecuencia jurídica<sup>90</sup>.

#### Sobre los alegatos de Pluspetrol

130. Pluspetrol indicó que el artículo 3° del RPAAH en concordancia con el artículo 74° de la LGA establecen un régimen de responsabilidad general por los efectos negativos derivados de las actividades de hidrocarburos; sin embargo, no prevé ni identifica una conducta específica, activa o pasiva, que deba ser ejecutada por parte de los titulares de dichas actividades, ni establece un modo o plazo de ejecución que permita a los administrados conocer con claridad aquello que deben cumplir. En ese sentido, carece de idoneidad para sustentar la infracción imputada en este extremo, debiéndose proceder al archivo de la misma.
131. Ello debido a que declara que los titulares de proyectos hidrocarburíferos deben asumir responsabilidad por los impactos ambientales que puedan generar como consecuencia de sus actividades, para lo cual deberán cumplir con las obligaciones o actividades previstas en dicho Reglamento y otras fuentes que contienen medidas específicas.
132. Considerando lo alegado por el recurrente, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción de la norma respecto del hecho que califica como infracción administrativa y, sobre la base de ello, determinar si la DFSAI —en el marco del presente procedimiento sancionador— realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad; es decir, si la conducta imputada (descrita en el cuadro N° 1 de la presente resolución), corresponde con el tipo infractor respectivo (esto es, la norma que describe la infracción administrativa).

---

<sup>90</sup> Ver las Resoluciones N°s 019-2016-OEFA/TFA-SME del 25 de octubre de 2016, 020-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de junio de 2017, 024-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 17 de julio de 2017 y 029-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 9 de agosto de 2017, entre otras.

133. Al respecto, esta sala observa que, en el presente caso, mediante la Resolución Subdirectoral N° 085-2015-OEFA/DFSAI/SDI se imputó a Pluspetrol responsabilidad por haber generado los impactos ambientales negativos detectados en la Supervisión 2013.
134. Dicha conducta generó el incumplimiento del artículo 3° del RPAAH en concordancia con el artículo 74° de la LGA; y configuró la infracción prevista en el numeral 3.3. del Cuadro de Tipificación aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.
135. En ese sentido, se procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en los referidos dispositivos legales con el fin de verificar si existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del hecho que califica como infracción administrativa.

Sobre el alcance del artículo 3° del RPAAH en concordancia con el artículo 74° de la LGA; y el numeral 3.3. del Cuadro de Tipificación aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

136. Sobre el particular, es preciso indicar que el numeral 3.3. del Cuadro de Tipificación aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ha tipificado como infracción administrativa el incumplimiento de las disposiciones ambientales contempladas, entre otros, en el RPAAH, siendo que para tal efecto se considera como referencia legal a lo establecido en el artículo 3° de dicho dispositivo.
137. En ese sentido, esta sala procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el artículo 3° del RPAAH, concordado con el artículo 74° de la LGA (norma sustantiva).
138. Sobre este punto debe reiterarse que el artículo 3° del RPAAH<sup>91</sup> establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

**Artículo 3°.-** Los Titulares a que hace mención el Artículo 2 (...)

Son asimismo responsables por los Impactos Ambientales que se produzcan como resultado de las emisiones atmosféricas, descargas de efluentes líquidos, disposiciones de residuos sólidos y emisiones de ruidos no regulados y/o de los procesos efectuados en sus instalaciones por sus actividades. Asimismo, son responsables por los Impactos Ambientales provocados por el desarrollo de sus Actividades de Hidrocarburos y por los gastos que demande el Plan de Abandono.

<sup>91</sup> Es importante precisar que dicha obligación se encuentra establecida en el Artículo 3° del Decreto Supremo N° 39-2014-EM, que aprueba el actual Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (diario oficial *El Peruano*, 12 de noviembre de 2014).

139. Asimismo, que ello se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 74° de la LGA, el cual indica lo siguiente:

**Artículo 74.-** De la responsabilidad general

Todo titular de operaciones es responsable por las emisiones, efluentes, descargas y demás impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades. Esta responsabilidad incluye los riesgos y daños ambientales que se generen por acción u omisión.

140. En ese sentido, en el marco del artículo 3° del RPAAH, los titulares de hidrocarburos son responsables por los impactos negativos que se generen sobre el ambiente, la salud y los recursos naturales, como consecuencia de sus actividades.

141. Teniendo en cuenta lo antes expuesto, esta Sala concluye que el numeral 3.3 del Cuadro de Tipificación de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD prevé como infracción administrativa, entre otros, aquella conducta que genere un daño al ambiente, como consecuencia de la ocurrencia de derrames, emisiones, efluentes.

142. Partiendo de ello –y de acuerdo con los fundamentos expuestos– queda claro que si Pluspetrol genera impactos ambientales negativos, configura infracción administrativa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3° del RPPAH en concordancia con el artículo 74° de la LGA y el numeral 3.3 del Cuadro de Tipificación aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

143. Por dichas consideraciones, de conformidad con los argumentos esgrimidos en los párrafos precedentes, esta sala considera que la obligación establecida en dichos artículos se encuentra descrita de forma suficiente.

Si el hecho imputado a Pluspetrol corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor

144. Con relación al hecho imputado, cabe precisar que mediante la Resolución Subdirectorial N° 085-2015-OEFA/DFSAI-SDI, la SDI inició un procedimiento administrativo sancionador contra el administrado imputándole lo siguiente:

(...) habría incumplido con lo dispuesto en el artículo 3° del PAAH en concordancia con el artículo 74° de la LGA, toda vez que se verificó la existencia de impactos ambientales negativos por el desarrollo de las actividades de hidrocarburos del Lote 8 en la supervisión del 11 al 16 de setiembre de 2013<sup>92</sup>.

145. Ahora bien, ello se sustentó en lo establecido en el Informe de Supervisión, del cual se desprende lo siguiente:

<sup>92</sup> Folio 69.

- De los 11 puntos monitoreados en los sitios PAC, 8 de ellos (puntos S48, S49, S50, S54, S55, S56, S58, S60) presentan excesos de ECA Suelo para Uso Agrícola en los parámetros Hidrocarburos Totales de Petróleo (C10-C28) e Hidrocarburos Totales de Petróleo (C28-C40).
- De los 49 puntos monitoreados en la zona No PAC del Lote 8<sup>93</sup>, 22 puntos monitoreados superan el ECA de Suelo de acuerdo al Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM – Uso suelo agrícola.

146. Sobre la base de lo expuesto, esta sala considera que el hecho imputado a Pluspetrol, sí corresponde con la conducta descrita en el tipo infractor, pues la generación de impactos ambientales negativos como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, se subsume en lo establecido en el artículo 3° del RPAAH en concordancia con el artículo 74° de la LGA, así como en el numeral 3.3 del Cuadro de Tipificación aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

147. En consecuencia, contrariamente a lo alegado por el administrado, la normativa en mención es específica. Por lo que la imputación efectuada a dicha empresa en el presente procedimiento administrativo sancionador, no vulneró el principio de tipicidad establecido en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, debiéndose, por tanto, desestimar lo señalado por la apelante en el presente extremo de su recurso de apelación.

**V.5 Si correspondía el dictado de la medida correctiva por la comisión de la conducta infractora referida a la generación de impactos ambientales negativos**

148. En su recurso de apelación, Pluspetrol precisó que a pesar de que los sitios No PAC no han sido generados por él sino por Petroperú, se encuentra realizando el procedimiento establecido por las normas de ECA para Suelo<sup>94</sup>, a fin de remediar dichos sitios.

149. Al respecto, indicó que desarrolló la primera de las fases, la cual consiste en la Identificación de Sitios Contaminados y que el resultado de dicho trabajo son los informes de identificación presentados a la Dgaae del Minem, sobre la base de los cuales dicha autoridad decidirá si corresponde proceder con la fase de caracterización, la cual concluiría en la elaboración del Plan de Descontaminación de Suelos.

<sup>93</sup> No comprende los sitios 1, 3 y 4 de la Bateria 3-Yacimiento Yanayacu-Lote 8.

<sup>94</sup> Al respecto, indicó que el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM del 24 de abril de 2013, mediante el cual se aprobó los Estándares de Calidad Ambiental (en adelante, ECA) para Suelo y el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM de fecha 23 de marzo de 2014 establecen las tres fases que deben desarrollar los titulares de actividades en curso las cuales son i) fase de identificación, ii) fase de caracterización y iii) fase de remediación.

150. Finalmente, indicó que no ha recibido ningún pronunciamiento por parte del Minem; por lo que no puede efectuar ningún tipo de actividad en dichos sitios. Además, aclaró que los pasivos ambientales tienen su propio procedimiento con plazos específicos. En conclusión, el administrado sostiene que la medida correctiva impuesta no resulta aplicable.

151. Al respecto, corresponde señalar que, en el presente caso, atendiendo a que desde la fecha de supervisión hasta la fecha de emisión de la resolución directoral, el administrado no ha realizado acciones de remediación, se ordenó como medida correctiva —la cual se encuentra orientada a evitar la continuación del efecto nocivo de la conducta infractora en el ambiente, recursos naturales o salud de las personas— la ejecución de acciones que correspondan, con el objeto de identificar, caracterizar y remediar las áreas impactadas.

152. En atención a ello, la autoridad decisora, encontrándose facultada para emitir medidas correctivas y con el objetivo de impedir que los suelos afectados con hidrocarburos generen mayores impactos negativos al suelo, ordenó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

153. Cabe agregar que si bien el administrado ha presentado al Minem los Informes de Identificación de Sitios Contaminados y que estos no han sido aprobados, debe indicarse que a efectos de impedir que se generen mayores impactos negativos, se ordenaron las medidas correctivas antes señaladas.

154. En ese sentido, tal como se ha señalado a lo largo de la presente resolución, las zonas impactadas no son pasivos ambientales y fueron generados por Pluspetrol, por lo que al ser el administrado responsable de la remediación de las zonas impactadas materia de análisis, se encuentra obligado a cumplir con las obligaciones contenidas en la medida correctiva impuesta.

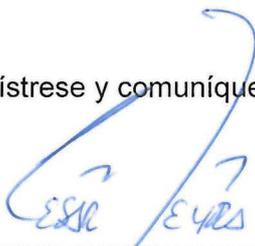
De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

#### **SE RESUELVE:**

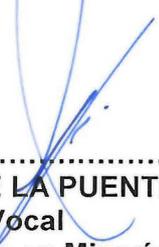
**PRIMERO.- CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre de 2017, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A. por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en la parte considerativa, quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.- NOTIFICAR** la presente resolución a Pluspetrol Norte S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (ahora, DFAI), para los fines pertinentes.

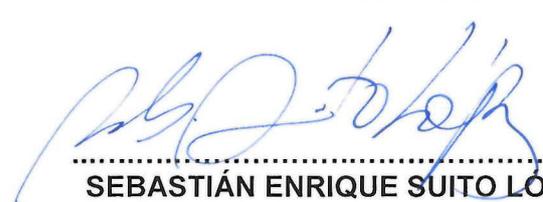
Regístrese y comuníquese.



.....  
**CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO**  
Presidente  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ**  
Vocal  
Sala Especializada en Minería, Energía,  
Pesquería e Industria Manufacturera  
Tribunal de Fiscalización Ambiental

## VOTO EN DISCORDIA DE LOS VOCALES RAFAEL MAURICIO RAMIREZ ARROYO Y MARCOS MARTÍN YUI PUNIN

Debemos señalar que en esta oportunidad nos hallamos conformes con el contenido de la resolución aprobada por la sala, con la única excepción del extremo referido al artículo 2° de la Resolución N° 083-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

Por tanto, con el debido respeto por la decisión tomada en dicho extremo por la mayoría de nuestros colegas vocales, sobre ese punto emitimos un voto en discordia por las razones siguientes:

1. Tal como se ha desarrollado en los considerandos correspondientes ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa de Pluspetrol por la generación de los impactos negativos detectados durante la supervisión realizada en el Lote 8; lo que generó el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° del RPAAH, en concordancia con el artículo 74° de la LGA, por lo que consideramos pertinente verificar la idoneidad de la medida correctiva.
2. Sobre el particular, cabe mencionar que en el artículo 28<sup>95</sup> del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, se establece que la medida correctiva tiene por finalidad revertir, corregir 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, razón por la cual constituye una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente, según lo dispuesto en el numeral 2.1 del artículo 2° del referido Reglamento<sup>96</sup>, vigente a la fecha de emitida la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI.
3. Sobre la base de tales consideraciones, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI, a través de la cual dispuso como medida correctiva señalada en el cuadro N° 2 de la presente resolución.

<sup>95</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

**Artículo 28°.- Definición**

La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir 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.

<sup>96</sup> Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

**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.

- i) Desarrollar la fase de identificación en el emplazamiento y áreas de influencia de sus actividades extractivas, productivas o de servicios.
  - ii) Sistematizar y estructurar los resultados de la fase de identificación en el Informe de Identificación de Sitios Contaminados, según el formato de la Guía para la Elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos.
  - iii) Presentar el Informe de Identificación de Sitios Contaminados, para su evaluación y pronunciamiento, ante la autoridad competente en un plazo no mayor de doce (12) meses.
  - iv) Proceder con la fase de caracterización y elaborar el Plan de Descontaminación de Suelos (PDS) si la autoridad competente evaluó y emitió pronunciamiento sobre la necesidad de proceder con la fase de caracterización.
  - v) Presentar el PDS ante la autoridad competente en un plazo no mayor de veinticuatro (24) meses, contados desde la fecha de notificación del acto administrativo que determina el inicio de la fase de caracterización.
  - vi) Iniciar la fase de remediación a partir de la emisión de la resolución de la autoridad competente que apruebe el PDS.
6. Tomando en consideración lo antes expuesto, en el presente caso, advertimos que la forma establecida por la DFSAI en la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución no resulta idónea, toda vez que se debió requerir al administrado que acredite: i) inicio al cumplimiento de la fase de identificación mediante la presentación del Informe de Identificación de Sitios Contaminados; y, posteriormente, ii) el cumplimiento de las demás fases, según el procedimiento establecido en el artículo 5° del Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM.
7. En razón a ello, somos de la opinión que la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio de legalidad recogido en el numeral 1.1 del artículo IV del TULO de la LPAG, lo cual contraviene a la Constitución, a las leyes y a las normas reglamentarias, por tanto, constituye un vicio del acto administrativo que causa su nulidad de la Resolución Directoral respecto a la medida correctiva.

---

La autoridad competente evalúa el Informe de Identificación de Sitios Contaminados y emite pronunciamiento respecto de la necesidad de proceder con la fase de caracterización, y la elaboración del Plan de Descontaminación de Suelos (PDS) por parte del titular de la actividad en curso.

El Plan de Descontaminación de Suelos (PDS) deberá ser presentado ante la autoridad competente en un plazo no mayor de veinticuatro (24) meses, contados desde la fecha de notificación del acto administrativo que determina el inicio de la fase de caracterización.

Como parte del proceso de evaluación del PDS, la autoridad competente remite el mismo a la autoridad de salud y/o el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP - para que, en el marco de sus competencias, emitan opinión técnica favorable sobre el ERSA contenido en el mismo.

La resolución de la autoridad competente que apruebe el PDS da inicio a la fase de remediación, y debe señalar expresamente el plazo y cronograma de ejecución, la obligación de informar a la autoridad competente y a la entidad de fiscalización ambiental el inicio y término de las acciones de remediación.

4. Sobre el particular, es pertinente mencionar que en el Decreto Supremo N° 002-2014-EM del 23 de marzo de 2014<sup>97</sup>, que aprueba las disposiciones complementarias para la aplicación de los ECA para Suelo, se establecieron tres fases que deben desarrollarse para la aplicación de los ECA para Suelo, las cuales son: i) identificación, ii) caracterización y iii) remediación.
5. Asimismo, en el artículo 5<sup>98</sup> del mencionado decreto se estableció que los titulares de actividades en curso deberán desarrollar las fases antes mencionadas cumpliendo el siguiente procedimiento:

<sup>97</sup> Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM, *Aprueban disposiciones complementarias para la aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo*, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de marzo de 2014.

**Artículo 2.- Fases para la aplicación del ECA para Suelo**

La aplicación de los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo a todo proyecto y/o actividad, cuyo desarrollo dentro del territorio nacional genere o pueda generar riesgos de contaminación del suelo en su emplazamiento y áreas de influencia, se sujeta a un proceso que involucra tres (03) fases claramente diferenciadas según los objetivos que persiguen. Para la ejecución de cada una de estas fases se aplicarán las Guías establecidas en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM.

Las fases para la aplicación del ECA para Suelo son:

**a) Fase de identificación**

La fase de identificación tiene por objeto establecer si un sitio supera o no los ECA para Suelo o niveles de fondo, y comprende el desarrollo de la investigación histórica, el levantamiento técnico del sitio y el muestreo de identificación. Los parámetros que se analicen serán aquellas sustancias químicas de interés toxicológico o ecotoxicológico generados por la actividad presente o pasada, en el sitio de estudio, comprendidos en el Anexo I del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM.

Entiéndase que toda referencia hecha al muestreo exploratorio en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, se entenderá como referida al muestreo de identificación desarrollado en la presente fase.

Se entiende como nivel de fondo a la concentración en el suelo de los químicos regulados que no fueron generados por la actividad objeto de análisis y que se encuentran en el suelo de manera natural o fueron generados por alguna fuente antropogénica ajena a la actividad bajo análisis.

**b) Fase de caracterización**

La fase de caracterización procede cuando los resultados de la fase de identificación determinan que se supera los ECA para Suelo o los niveles de fondo. Tiene por objeto determinar la extensión y profundidad de la contaminación del sitio y se expresa en el Plan de Descontaminación de Suelos (PDS), que incorpora la propuesta de acciones de remediación y que debe ser presentado a la autoridad competente para su evaluación y aprobación.

La propuesta de acciones de remediación que elabora el titular del proyecto y/o actividad, contenida en el PDS debe estar orientada a alcanzar concentraciones que tengan como referente, según corresponda y en aplicación de esta norma, los ECA para Suelo, los niveles de fondo o los niveles de remediación específicos, conforme al artículo 11 del presente Decreto Supremo. La elaboración de las propuestas de acciones de remediación, involucra el análisis de las mejores técnicas disponibles, costo/efectividad, sostenibilidad de alternativas, ecoeficiencia y resultados de ensayos de laboratorio y/o ensayos pilotos.

Para la elaboración del PDS se comprende el desarrollo del muestreo de detalle, el estudio de caracterización, y el estudio de Evaluación de Riesgos a la Salud y el Ambiente (ERSA).

**c) Fase de remediación**

La fase de remediación tiene por objeto ejecutar las acciones de remediación consignadas en el Plan de Descontaminación de Suelos aprobado por la autoridad competente, para eliminar los riesgos a la salud y el ambiente o reducirlos a niveles aceptables. Esta fase comprende además el muestreo de comprobación de la remediación efectuada.

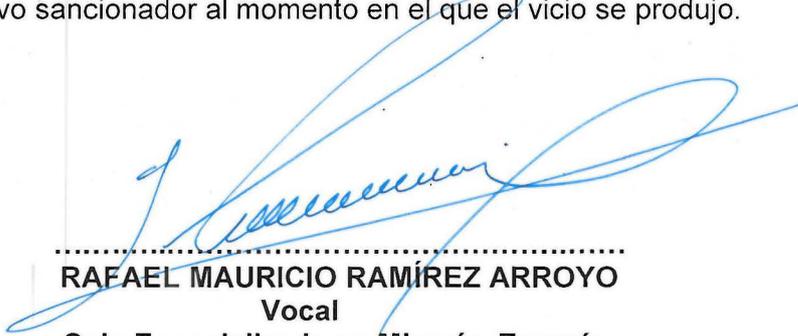
<sup>98</sup> Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM

**Artículo 5.- Fases que deben desarrollar los titulares de actividades en curso**

Cuando se trate de actividades en curso, el titular deberá desarrollar la fase de identificación en el emplazamiento y áreas de influencia de sus actividades extractivas, productivas o de servicios.

Los resultados de la fase de identificación serán sistematizados y estructurados, en el Informe de Identificación de Sitios Contaminados, cuyo formato regula la Guía para la Elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos. Este Informe deberá ser presentado a la autoridad competente en un plazo no mayor de doce (12) meses. Para el cálculo del plazo antes mencionado, en los casos de las actividades en curso a la fecha de la dación del presente Decreto Supremo, se deberá considerar la fecha de entrada en vigencia de la Guía para el Muestreo de Suelos y la Guía para la Elaboración de Planes de Descontaminación de Suelos.

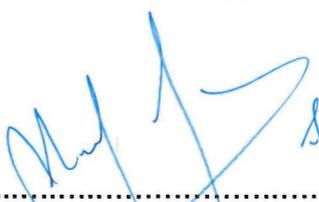
8. Atendiendo a todo lo expuesto, consideramos que corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI, en el extremo que dictó la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por haberse incurrido en la causal prevista en el numeral 1 del artículo 10° del TUO de la LPAG; en consecuencia, corresponde retrotraer el procedimiento hasta el momento en el que se produjo el vicio.
9. Asimismo, en atención a lo dispuesto por el numeral 11.3 del artículo 11° del TUO de la LPAG, corresponde disponer que se adopten las acciones necesarias a efectos de determinar la responsabilidad a que hubiere lugar, de ser el caso, por la declaración de nulidad de la Resolución Directoral N° 1307-2017-OEFA/DFSAI.
10. Por las razones antes expuestas, es nuestro criterio que la medida correctiva impuesta resulta inadecuada por tanto nuestro voto es por declarar la **NULIDAD** del artículo 2° de la Resolución Directoral N° 1385-2017-OEFA/DFSAI del 22 de noviembre 2017, referido al dictado de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; debiéndose retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.



.....  
**RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO**

Vocal

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



.....  
**MARCOS MARTÍN YUI PUNIN**

Vocal

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