



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

RESOLUCIÓN N° 114-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 690-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS¹
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1670-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: Se confirma la Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre 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° y numeral 1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre 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, 9 de mayo de 2018

¹ El 21 de diciembre de 2017 se publicó en el diario oficial *El Peruano*, el Decreto Supremo N° 013-2017-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° 690-2016-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.² (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/AAE del 5 de diciembre de 2006, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaee**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Plan Ambiental Complementario (en adelante, **PAC**) del Lote 8.
3. El 5 de julio de 2014, a través del Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, Pluspetrol comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) la ocurrencia de un derrame producido en la progresiva kilómetro 6+600, donde se ubica un ducto que va de la Batería 7 hacia la estación de bombas Pucacuro en el Lote 8.
4. Del 7 al 8 de julio de 2014, 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 (en adelante, **Supervisión 2014**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión Especial³ del 8 de julio de 2014 (en adelante, **Actas de Supervisión**), del Informe N° 670-2014-OEFA/DS-HID⁴ del 31 de diciembre de 2014 (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 1029-2016-OEFA/DS del 26 de mayo de 2016⁵ (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, mediante la Resolución Subdirectoral N° 838-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁶ del 20 de julio de 2016, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA inició un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Pluspetrol.

² Registro único de Contribuyente N° 20504311342.

³ Contenido en disco compacto que obra en folio 7.

⁴ Contenido en disco compacto que obra en folio 7.

⁵ Folios 1 a 6.

⁶ Folios 8 a 14.

6. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Pluspetrol⁷, la SDI emitió el Informe Final de Instrucción N° 1094-2017-OEFA/DFSAI/SDI⁸ del 31 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.
7. Posteriormente, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI⁹ del 21 de diciembre de 2017, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa¹⁰, conforme se muestra a continuación en el Cuadro N° 1:

⁷ Folios 17 a 48.

⁸ Folios 49 a 65.

⁹ Folios 84 a 99.

¹⁰ 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

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Pluspetrol no adoptó las medidas de prevención en el oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8, a efectos de evitar derrames y en consecuencia impactos al ambiente.	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹¹ (en adelante, RPAAH); en concordancia con el Artículo 74° y el numeral 1 del Artículo 75° de la Ley 28611, Ley General del Ambiente ¹² (LGA).	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 la Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD ¹³ (en adelante, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin).

de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

¹¹ 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.

¹² Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 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.

Artículo 75.1.- El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

¹³ 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

Fuente: Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

8. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 1670-2017-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 y plazo para acreditar el cumplimiento
Pluspetrol no adoptó las medidas de prevención en el oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8, a efectos de evitar derrames y en consecuencia impactos al ambiente.	Pluspetrol deberá acreditar la realización de actividades para prevenir la ocurrencia de futuros derrames en el km 6+600 del Oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8, y evitar que los suelos sean afectados con fluidos de agua empaquetada con hidrocarburos.	En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la notificación de la Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI.	Remitir a la 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, un informe técnico que incluya como mínimo los siguientes documentos: a) Las acciones adoptadas a fin de identificar los tramos del oleoducto que requieran la colocación de marcos H, evaluar la topografía del terreno, reforzar la superficie donde reposa el oleoducto y monitorear constantemente el Oleoducto (fuera de uso) que contiene fluidos de agua empaquetada con restos de hidrocarburos, para prevenir la ocurrencia de futuros derrames en el km 6+600 del Oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8, acompañado de registros fotográficos con coordenadas UTM WGS 84 y otros que considere pertinentes. b) Remitir los informes de monitoreo de suelo que incluya el análisis de la fracción de hidrocarburos F2, que acrediten que no se encuentran trazas de hidrocarburos en el suelo, específicamente en las coordenadas UTM WGS84, Zona 18, 9615813N-451270E, 9615812N-4512866E, 9615788N-451292E.

Fuente: Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI
 Elaboración: TFA

9. La Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en lo siguiente:

- (i) La DFSAI señaló que, en el Informe de Supervisión, la DS verificó que Pluspetrol no adoptó las medidas de prevención a fin de evitar los impactos negativos al ambiente ocasionados por el derrame de 41 barriles de agua tratada con hidrocarburos (fluido) que impactó un área de aproximadamente 476m², generado por la falta de marcos H en el oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8 que propició su corrosión.

Respecto al área impactada por el derrame del 5 de julio de 2014 como posible pasivo ambiental declarado por Pluspetrol

(i) En relación a que el área impactada por el derrame del 5 de febrero de 2015 es un pasivo ambiental, conforme lo declaró el administrado mediante la Carta N° PPN-OPE-0023-2015 del 30 de enero de 2015 presentada al OEFA, la DFSAI señaló lo siguiente:

- Aquellos impactos o afectaciones que sean atribuibles a actividades de explotación de hidrocarburos en marcha no constituyen pasivos ambientales, conforme a lo establecido en el artículo 2° de la Ley N° 29134 y el numeral 3.1 del artículo 3° del Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2011-EM.
- El área afectada por el derrame no califica como un pasivo ambiental debido a que no hubo cese en las actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8; por lo que no correspondía aplicar el procedimiento administrativo regulado en el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado con Decreto Supremo N° 004-2011-EM
- El supuesto pasivo ambiental declarado por el administrado no se encuentra incluido en el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos aprobada por la Resolución Ministerial N° 536-2014-MEM/DM ni en su primera y segunda actualización comprendidas en la Resolución Ministerial N° 013-2016-MEM/DM y Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM el Ministerio de Energía y Minas (Minem).
- La Dirección de Evaluación del OEFA en su Informe N° 106-2016-OEFA/DE-SDCA del 30 de mayo de 2016, señaló que no procede aplicar la calificación jurídica de "pasivos ambientales" a los impactos ambientales identificados dentro del Lote 8, en tanto Pluspetrol continúa realizando operaciones en dicha unidad fiscalizable.
- Desde el 4 de marzo de 2011 OEFA asumió las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos líquidos provenientes del Osinergmin en virtud a lo establecido en la Resolución N° 001-2011-OEFA/CD.

(ii) En ese sentido, el órgano de primera instancia concluyó que ha quedado demostrado que los impactos ambientales detectados durante la Supervisión 2014 no constituye un pasivo ambiental, de tal forma el OEFA no ha vulnerado las competencias del Minem.

Respecto a las acciones adoptadas por Pluspetrol

- (ii) Respecto a que Pluspetrol activó su Plan de contingencia inmediatamente después de ocurrido el incidente ambiental, enviando personal capacitado para atender la zona afectada y elaboró el plan de limpieza respectivo, la DFSAI señaló lo siguiente:
- Las acciones realizadas en atención al Plan de Contingencia, corresponde a las medidas que debe adoptar el administrado de forma posterior al incidente y que las medidas de prevención allí consignadas no se encuentran aprobadas por el Osinergmin; por lo que no desvirtúan la imputación.
 - El Informe de Ensayo con los resultados del muestreo final de suelos, presentado por el administrado, demuestra que en la fracción F2 aún existe presencia de trazas de hidrocarburos.
- (iii) En ese sentido, la DFSAI concluyó que corresponde desestimar lo argumentado por el administrado, en este extremo.

Respecto a la nulidad de la Resolución Subdirectoral

- (iv) En relación a la solicitud de nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 838-2016-OEFA/DFSAI/SDI presentada por Pluspetrol, la DFSAI señaló lo siguiente:
- La Resolución Subdirectoral N° 838-2016-OEFA/DFSAI/SDI no es un acto administrativo impugnabile, conforme a lo establecido en el artículo 215° del TUO de la LPAG, por cuanto no constituye un acto definitivo que ponga fin a la primera instancia administrativa ni ha impedido continuar con el procedimiento.
 - La Resolución Subdirectoral N° 838-2016-OEFA/DFSAI/SDI no es contraria a las normas aplicables al presente PAS, no existiendo una afectación al debido procedimiento
- (v) En ese sentido, la DFSAI concluyó que corresponde desestimar lo argumentado por el administrado, en este extremo.

Respecto a la afectación al principio de Responsabilidad Ambiental

- (vi) Respecto a lo alegado por el administrado con relación a que se habría afectado el principio de responsabilidad ambiental, verdad material y presunción de licitud, en la medida que los pasivos ambientales que se encontraron en el Lote 8 no han sido generados por sus actividades, sino probablemente por su anterior operador, y que no existe relación de causalidad entre la afectación ambiental y la imputación en su contra sino

meros indicios por ser el actual operador del Lote 8, la DFSAI señaló lo siguiente:

- La Responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva conforme a lo establecido en el artículo 144° de la LGA y que en virtud al principio de presunción de licitud corresponderá a la autoridad administrativa acreditar la existencia de presuntas infracciones que han sido imputadas en contra del administrado; y de esta forma atribuirle responsabilidad, de ser el caso.
- La SDI ha realizado la valoración conjunta de la información contenida en el Acta de Supervisión y en el Informe de Supervisión que constituyen medios probatorios.
- En aplicación del esquema de la prueba indiciaria al caso concreto se tiene lo siguiente:

Hecho probado 1: Incidente Ambiental

63. Constituye un hecho probado que el día 5 de julio del 2014 ocurrió un derrame de fluido con hidrocarburos en el km. 6+600 operado por Pluspetrol. Este hecho fue confirmado por administrado mediante el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales.

(...)

Hecho probado 2: Ubicación del área impactada

65. Constituye un hecho probado que el área impactada por el derrame de fluido con hidrocarburos se encuentra ubicado en el km. 6+600 del Oleoducto Batería 7 hacia la Estación de Bombas Capirona del Lote 8 de titularidad de Pluspetrol.

(...)

Hecho probado 3: identificación del impacto

74. Constituye un hecho probado por la Dirección de Supervisión que el incidente ambiental generó el derrame de 41 barriles de agua tratada con hidrocarburos (fluido), que impactó un área de aproximadamente 476m², que se extiende el Km. 6+600 del Oleoducto Batería 7 hacia la Estación de Bombas Capirona del Lote 8.

(...)

Hecho probado 4: Causas del incidente

77. Constituye un hecho probado que la causa del impacto negativo al ambiente fue la corrosión externa del tramo de la tubería afectada. Este hecho fue identificado por Pluspetrol en el Reporte Final de Emergencias Ambientales remitido.

(...)

Atribución de responsabilidad a partir de los hechos probados

(...)

85. Por ende, considerando los elementos de juicio antes detallados, que en su conjunto constituyen hechos conocidos indubitadamente probados y señalan como única hipótesis que Pluspetrol fue quien ocasionó impactos en el Oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8, corresponde a Pluspetrol, la adopción de medidas para prevenir impactos negativos al ambiente.

- 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.
- Pluspetrol debió adoptar mínimamente acciones preventivas tales como: (i) identificar los tramos del oleoducto que requerían la colocación de marcos H y evitar que el mismo entre con el suelo de la zona inundable, (ii) evaluar la topografía del terreno y reforzar la superficie donde reposa el oleoducto para evitar que se encuentre expuesto a pendientes pronunciadas con desniveles de 8 metros, y, (iii) monitorear constantemente el Oleoducto (fuera de uso) que contiene fluidos de agua empaquetada con restos de hidrocarburos y/o ejecutar un abandono adecuado.

(vii) En consecuencia, la DFSAI señaló que se encuentra demostrado que Pluspetrol fue quien ocasionó los impactos en el oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8.

Respecto a la titularidad del Lote 8

(viii) 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 2024¹⁴, al haber subrogado a Pluspetrol Perú Corporation como único responsable por los impactos ambientales originados antes y después de su transferencia.

(ix) Pluspetrol se comprometió a cumplir con las disposiciones del Reglamento contenido en el Decreto Supremo N° 046-93-EM y modificatorias, 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 a la medida correctiva dictada

(x) La DFSAI consideró, que, dentro de las actividades de conservación y preservación del ambiente, Pluspetrol debe garantizar que las acciones

¹⁴ 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.

realizadas con posterioridad a la ocurrencia del incidente ambiental permitan dejar las áreas afectadas en condiciones normales según su ecosistema natural, debiendo quedar libre de hidrocarburos.

- (xi) En ese sentido, dispuso una medida correctiva a efectos de: (i) verificar que el administrado adopte las medidas para prevenir futuros derrames de fluidos de agua empaquetada con hidrocarburos en el oleoducto Nueva Esperanza – Estación de Bombas del Lote 8, para evitar impactos negativos al ambiente, y (ii) verificar el estado de la calidad del ambiente, específicamente del componente suelo.

10. El 17 de enero de 2017, Pluspetrol interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

Sobre las obligaciones asumidas por Pluspetrol mediante el Contrato de Cesión de Posición Contractual y el Contrato de Licencia del Lote 8

- a) Pluspetrol Norte alegó que la DFSAI realizó un análisis aparentemente legal de los contratos, concluyendo que sería el único responsable por los impactos ambientales que se hubieren encontrado, sin tener competencia para interpretarlos (no siendo parte de los mismos). Sobre ello, el recurrente agregó que corresponde al Minem, en el marco de sus atribuciones para determinar la responsabilidad por pasivos ambientales, consultar con Perupetro las disposiciones establecidas en los respectivos contratos de licencia sobre dichos pasivos¹⁶.
- b) Cabe señalar que el administrado reiteró lo señalado por el TFA en la Resolución N° 292-2013-OEFA-TFA de fecha 27 de diciembre de 2013¹⁷

¹⁵ Folios 102 a 139.

¹⁶ El administrado precisó que:

(...) de acuerdo a lo señalado en el artículo 4° de la Ley N° 29314, y el literal c) del numeral 6.1 del artículo 6° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-EM, la determinación de responsabilidad por pasivos ambientales corresponde al Ministerio de Energía y Minas (MEM) mediante Resolución Ministerial, previo informe del OEFA, cuya intervención se limita legalmente, a la identificación de pasivos. (Subrayado agregado)

¹⁷ El administrado hizo énfasis en lo señalado por el TFA en el considerando 21 de dicha resolución:

"(...) considerando que de acuerdo con el numeral 7.2 del artículo 7 de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, las normas ambientales en general son de orden público y deben aplicarse e interpretarse siguiendo, entre otros, los principios, lineamientos y normas contenidas en dicha Ley; resultando que, de acuerdo al principio de responsabilidad ambiental regulado en el Artículo IX del Título Preliminar de esta Ley, la responsabilidad debe recaer sobre el causante de la degradación ambiental. Por tanto, los contratos privados, por sí solos, carecen de idoneidad para modificar las reglas de derecho expuestas en el presente considerando. (...) La preservación del ambiente por su misma esencia, siempre afecta derecho de terceros y, además, por la aplicación de los principios generales que la rigen, es una cuestión de orden público no disponible por las partes, por lo que excede del marco discrecional que el orden jurídico adjudica a la autonomía de la voluntad contractual (...)".(Subrayado y resaltado agregado)

para señalar que los contratos privados carecen de idoneidad para modificar las reglas derivadas del principio de causalidad y responsabilidad ambiental. Por lo cual no resultaba válido atribuirle responsabilidad.

- c) Al respecto, el recurrente señaló que la sede administrativa no es la que corresponde para discutir sobre la interpretación del contrato, pues este ha previsto la vía arbitral para ello; siendo que no tiene sentido discutir la interpretación del contrato con quien no es parte del mismo, sino que todas las partes participen.
- d) Asimismo, señala que en ningún extremo del referido contrato, se establece que Pluspetrol asumió la responsabilidad respecto de los pasivos ambientales generados por el anterior operador.

Sobre la imputación de responsabilidad por los pasivos ambientales

- e) 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.
- f) 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.
- g) 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 2014, y c) en virtud del Contrato de Concesión del Lote 8, Pluspetrol es el único responsable del cumplimiento de los activos y responsabilidades¹⁸.
- h) 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

¹⁸ 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.

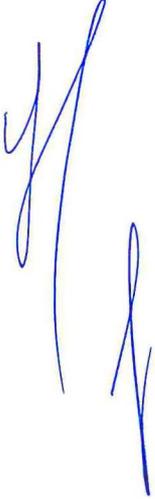
vicios del acto administrativo y acarrear la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada. Estos son:

- 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 probatoria¹⁹, 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.

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.

¹⁹ 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.

- 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° 29134²⁰ (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 pasivos²¹.

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 materia contractual para interpretar el *Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8*.

²⁰ 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.

²¹ Al respecto, el administrado indicó que este ministerio debe consultar con Perupetro las disposiciones establecidas en los respectivos Contratos de Licencia sobre dichos pasivos.

Sobre la medida correctiva

- i) Pluspetrol precisó que, inmediatamente después del derrame, activo su Plan de Contingencia y efectuó la limpieza de la zona, asimismo, presentó mediante Carta al OEFA información que acredita lo anterior, es por ello que concluye que la medida correctiva no aplica debido a que efectuó labores de limpieza del sitio.

II. COMPETENCIA

11. 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**)²², se crea el OEFA.
12. 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° 30011²³ (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.
13. 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,

²² 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.

²³ 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.

supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁴.

14. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁶ al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁷ 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.
15. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁸, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁹ se

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Decreto supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

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

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

16. 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)³⁰.
17. 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**)³¹, 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.
18. 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.
19. 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

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

³¹ 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.

Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³².

20. 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 fundamental³³, 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 preserve³⁴; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁵.
21. 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.
22. 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 inciertos³⁶.
23. 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.

³² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

³³ **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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. 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 Pluspetrol es responsable por los impactos ambientales que se generen en las áreas supervisadas en el Lote 8.
- (iii) 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 2014 como pasivos ambientales.
- (iv) 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

- 25. En su recurso de apelación Pluspetrol indicó que la DFSAI le atribuyó responsabilidad por haber ocasionado supuestos impactos en sitios considerados como pasivos ambientales.
- 26. Además, 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.
- 27. 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 2014, y c) en virtud del

Contrato de Concesión del Lote 8, Pluspetrol es el único responsable del cumplimiento de los activos y responsabilidades³⁷.

Sobre si los sitios supervisados son pasivos ambientales

28. Atendiendo a que, en el presente caso, el administrado alegó que no es responsable de los sitios afectados con hidrocarburos detectados en la Supervisión 2014 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.
29. 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.
30. Al respecto, debe indicarse que de acuerdo a la Ley de Pasivos Ambientales³⁸, 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.

31. Asimismo, la citada disposición establece que es el Minem la entidad encargada de publicar —mediante resolución ministerial— el *Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector de Hidrocarburos*, previamente identificados por el OEFA³⁹, 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ 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.

32. En aplicación de lo anterior, el Minem realizó la evaluación y clasificación de los pasivos ambientales identificados por el OEFA⁴⁰, 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*.
33. Asimismo, el 18 de enero de 2016, esto es con posterioridad a la Supervisión 2014, 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.
34. 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.
35. 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.
36. Dicho esto, debe precisarse que los puntos de muestreo considerados en la Supervisión 2014, son los siguientes:

Cuadro N° 3: Puntos de Muestreo considerados durante la supervisión 2014

Código de muestra	Ubicación en UTM WGS 84	
	Norte	Este
Su-1	9615813	451270
Su-2	9615802	451286
Su-3	9615766	451292
Su-4	9615859	451398

Fuente: Informe de Supervisión N° 670-2014-OEFA/DS-HID

37. 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 muestreo corresponde al listado de pasivos aprobado por el Minem.
38. En esa línea argumentativa, a criterio de este Tribunal⁴¹, tomando en consideración nuestro ordenamiento legal, para que un determinado componente

⁴⁰ 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.

⁴¹ Ver Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017, Resolución N° 061-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017, Resolución N° 048-2017-OEFA/TFA-SME del 20 de marzo de

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. A ello es importante acotar que, mediante resolución ministerial el referido organismo determinará el responsable de su remediación.

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. Por otro lado, Pluspetrol Norte indicó que en ningún extremo del referido contrato; se establece que Pluspetrol asumió la responsabilidad respecto de los pasivos ambientales generados por el anterior operador.
41. Sobre el particular, debe indicarse que los puntos de muestreo en la Supervisión 2014, 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 impactados con posterioridad a la aprobación y ejecución del PAC, son responsabilidad de Pluspetrol por su condición de actual operador del Lote 8.

42. 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. De lo expuesto, se desprende que fue Pluspetrol el generador de los impactos ambientales negativos.

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

V.2. Si Pluspetrol es responsable por los impactos ambientales que se generen en las áreas supervisadas en el Lote 8

Sobre las obligaciones asumidas por Pluspetrol mediante el Contrato de Cesión de Posición Contractual y el Contrato de Licencia del Lote 8

44. Ahora bien, a fin de determinar la obligación de Pluspetrol referida a la adopción de medidas preventivas para evitar impactos ambientales negativos, 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.

2017, entre otros.

- (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 (...).
45. 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.
46. Pluspetrol Norte alegó que la DFSAI realizó un análisis aparentemente legal de los contratos, concluyendo que sería el único responsable por los impactos ambientales que se hubieren encontrado, sin tener competencia para interpretarlos (no siendo parte de los mismos). Sobre ello, el recurrente agregó que corresponde al Minem, en el marco de sus atribuciones para determinar la responsabilidad por pasivos ambientales, consultar con Perupetro las disposiciones establecidas en los respectivos contratos de licencia sobre dichos pasivos.
47. Cabe señalar que el administrado reiteró lo señalado por el TFA en la Resolución N° 292-2013-OEFA-TFA de fecha 27 de diciembre de 2013 para señalar que los contratos privados carecen de idoneidad para modificar las reglas derivadas del principio de causalidad y responsabilidad ambiental. Por lo cual no resultaba válido atribuirle responsabilidad.
48. Sobre el particular, corresponde señalar que de la revisión de los considerandos 94 a 100 de la resolución apelada, se advierte que la DFSAI precisó una sucesión

de hechos respecto de la titularidad del Lote 8 y determinó en función de ello y a la posición contractual del administrado, que Pluspetrol Norte era el único responsable del cumplimiento de contrato de concesión del Lote 8, por lo que, contrariamente a lo señalado por el administrado, no interpretó el mismo ni determinó los pasivos ambientales.

49. Con relación a la Resolución N° 292-2013-OEFA-TFA de fecha 27 de diciembre de 2013 mencionada por el administrado, debe señalarse que la misma se encuentra referida a la presentación de un recurso administrativo por una persona jurídica distinta al sujeto imputado, siendo que no guarda relación con el caso en concreto.

50. En efecto, cabe precisar que dicha Resolución declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por Volcan Compañía Minera S.A.A. contra la Resolución Directoral N° 408-2013-OEFA/DFSAI del 29 de agosto de 2013, pues esta pretendía que la Empresa Administradora Cerro S.A.C. asuma la responsabilidad del impacto ambiental por ser el actual propietario pese a que la transferencia de titularidad sucedió de manera posterior a la comisión de la infracción. En ese sentido, el TFA concluyó que la Empresa Administradora Cerro S.A.C. no tenía legitimidad activa en el procedimiento y confirmó la sanción impuesta a Volcan Compañía Minera S.A.A.

51. Adicionalmente, el recurrente señaló que la sede administrativa no es en la que corresponde discutir sobre la interpretación del contrato, pues este ha previsto la vía arbitral para ello, siendo que no tiene sentido discutir la interpretación del contrato con quien no es parte del mismo, sino con todas las partes participantes.

52. Sobre el particular, cabe señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador tiene por objeto determinar la responsabilidad administrativa de Pluspetrol por la conducta infractora materia de análisis referida a la falta de adopción de medidas de prevención. Asimismo, corresponde reiterar lo señalado en el considerando 49 de la presente resolución, en donde se determina que la DFSAI no realizó una interpretación del contrato del administrado, por lo que corresponde señalar que el argumento del administrado carece de sustento en este extremo.

Sobre la relación de causalidad entre Pluspetrol y los impactos ambientales.

53. 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 costos⁴².

⁴² Ley N° 28611

54. Cabe señalar que dichos principios se encuentran relacionados con la normativa expuesta en los considerandos 30 al 35 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.
55. Ahora bien, cabe resaltar que en los artículos 73°, 74°, 144°, así como el artículo 18°⁴³ 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.
56. Asimismo, en 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°⁴⁴ 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.

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.

⁴³ 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."

⁴⁴ 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.

Sobre el alcance de las obligaciones contenidas en el artículo 3° del RPAAH, el artículo 74° y el numeral 1 del artículo 75° de la LGA

57. Sobre este punto debe precisarse que el artículo 74° y el numeral 1 del artículo 75° 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.

Artículo 75°.- Del manejo integral y prevención en la fuente

75.1 El titular de operaciones debe adoptar prioritariamente medidas de prevención del riesgo y daño ambiental en la fuente generadora de los mismos, así como las demás medidas de conservación y protección ambiental que corresponda en cada una de las etapas de sus operaciones, bajo el concepto de ciclo de vida de los bienes que produzca o los servicios que provea, de conformidad con los principios establecidos en el Título Preliminar de la presente Ley y las demás normas legales vigentes.

58. En esa misma línea, el artículo 3° del RPAAH Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁴⁵ 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 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).

59. 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

⁴⁵ 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).

sentido, dicho régimen atribuye responsabilidad por la generación de algún impacto ambiental negativo⁴⁶.

60. 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 protegido⁴⁷, podría configurarse a través de un daño ambiental potencial o real⁴⁸. 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 impacto⁴⁹.
61. 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:

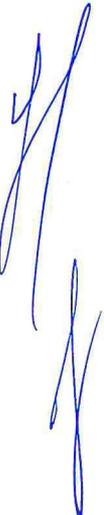

⁴⁶ Respecto al régimen general de la responsabilidad ambiental establecida en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, debe indicarse que el Derecho Ambiental ha establecido principios generales y normas básicas, orientados a garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado 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).


⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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".

⁴⁹ Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE y en la Resolución N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE.

Cuando el crudo llega al suelo, impide inicialmente el intercambio gaseoso entre la atmosfera 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.⁵⁰

- 
62. En el mismo sentido, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo, pueden presentarse de la siguiente manera⁵¹:



(...) 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, 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)

- 
63. Por tanto, partiendo de la posible afectación que un eventual derrame de hidrocarburo puede generar en el suelo, en los cuerpos de agua y en los ecosistemas que lo habitan, es posible concluir que el mismo puede representar un riesgo o peligro potencial para el ambiente.
64. 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.
65. En aplicación del marco normativo antes expuesto, esta sala procederá a evaluar si el órgano de primera instancia acreditó la relación de causalidad entre Pluspetrol

⁵⁰ 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>

⁵¹ 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.

y la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución para determinar la responsabilidad administrativa. Para ello, resulta oportuno precisar que para el análisis de la imputación materia del presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI valoró lo siguiente:

Cuadro N° 3: Documentos que acreditan la responsabilidad

N°	Documentos
1	Reporte Final de Emergencias Ambientales
2	Informes de ensayos del Laboratorio CORPLAB
3	Informe de Supervisión N° 670-2014-OEFA/DS/HID
4	Informe Técnico Acusatorio N° 1029-2016-OEFA/DS.
5	Los elementos de prueba presentados por el administrado en sus descargos del 24 de agosto de 2016.

66. Sobre este punto, y de conformidad con el artículo 16° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁵², aprobado mediante la 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.
67. 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 funciones⁵³.
68. 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.

⁵² 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°.

⁵³ 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.

69. Hecha dicha precisión, corresponde a continuación detallar los documentos indicados en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, que acreditan que el administrado incurrió en la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
70. Reporte Final de Emergencias remitido por Pluspetrol el 18 de julio de 2014 en el que indicó que la causa del derrame se debió a la corrosión externa del tramo afectado, conforme se detalla a continuación:

2. DEL EVENTO

(...)

DESCRIPCIÓN DEL EVENTO
Siendo las 10 horas del día 05 de Julio del presente, el Apu de la Comunidad de Pucacuro comunicó a la Supervisión de Pluspetrol, sobre la presencia de fluido vertido del ducto Batería 7 – Estación de Bombas Capirona. Inmediatamente se activa el Plan de Contingencias.
CAUSAS QUE ORIGINARON EL DEBATE
Corrosión Externa del tramo afectado

71. La DS detectó la siguiente observación consignada en el Informe de Supervisión del 31 de diciembre de 2014⁵⁴:

Hallazgo N° 1

Durante la Supervisión se ha evidenciado que existe que existe impregnación de suelos y de vegetación con fluorescencia y/o trazas de hidrocarburos en un área aproximada de 476m² mostrado en fotografías del Anexo IV.

Según el Reporte Final de Emergencias Ambientales Formato 2, el administrado indica que por falta de marcos H existe corrosión externa en el ducto en la progresiva 6'600 km con coordenadas WGS 84 Zona 18 Este: 451297 y Norte 9615773.

72. Dicho hallazgo se complementó con las siguientes fotografías:



Fotografía N° 01
Inspeccionando fuga de fluido en el oleoducto inoperativo de 8 pulgadas Nueva Esperanza -Estación de Bombas Tramo la progresiva 6+600.



Fotografía N° 02
No se ha podido determinar el punto por donde se produjo la fuga del fluido, dado que puede existir un pit de corrosión debajo del ducto que ha originado la fuga debido a la presión del fluido confinado en el tramo la progresiva km 6+600.

⁵⁴ Informe de Supervisión N° 670-2014-OEFA-DS-HID, pp. 22, disco compacto, folio 7.



73. Por su parte, del ITA se advierte que la DS concluyó lo siguiente:

(...)

26. **La causa del impacto negativo al ambiente fue la corrosión externa del tramo de la tubería afectada**, de acuerdo a lo manifestado por el administrado en el Reporte Final de Emergencias.

(...)

28. En atención a lo manifestado por el administrado, el supervisor concluyó que el fluido que contenía el oleoducto era agua empaquetada; es decir agua con productos químicos empleados para el retiro del crudo, la cual causó la generación de bacterias sulfato reductoras que ocasionaron la corrosión en el interior del oleoducto.

29. Además, dado que el oleoducto no contaba con marcos "H" al estar colocado directamente sobre el suelo, que tiende a ser inundable, las reacciones químicas contribuyeron a la corrosión del mismo como se indicó en el párrafo precedente.

30. Asimismo, cabe agregar que debido a que el oleoducto se encontraba en una pendiente, la carga hidráulica del desnivel de 8 metros facilitó la fuga del fluido al exterior recorriendo aproximadamente 80 metros a lo largo del tendido del oleoducto. (Énfasis agregado)

74. Dicho esto, debe indicarse que de lo señalado en la resolución de primera instancia se advierten los siguientes hechos:

a) El 5 de julio de 2014 ocurrió un derrame de fluido con hidrocarburos en el Km 6+600 operado por Pluspetrol. El hecho se sustenta en el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales remitido por el administrado y la alerta del APU de la Comunidad Pucacuro del día 5 de julio de 2014, consignado en los considerandos 63 y 64 de la resolución apelada

b) La ubicación de los cuatro (4) puntos de muestreo de suelo coinciden dentro del perímetro del área del Lote 8. Pluspetrol Norte realiza actividades en los yacimientos Corrientes, Chambira Este, Yanayacu, Capirona, Valencia,

Nueva Esperanza y Pavayacu desde el año 1996. En atención al tamaño y número de las áreas impactadas corresponde a una actividad intensiva, resulta razonable que la generación de los mismos sea del operador del Lote 8. Asimismo, resulta inverosímil que otro agente hubiera realizado actividades de hidrocarburos sin que notara dicho evento y tomara acciones al respecto. El hecho se sustenta en la imagen satelital obtenida a través del programa de georreferenciación Google Earth presentada en el considerando 68 de la resolución apelada y en el mapa de lotes con contratos de explotación para operaciones petroleras correspondiente al Minem, señalado por la DFSAI en la nota al pie 62 de la resolución impugnada.

- c) El incidente ambiental produjo un impacto de un área de aproximadamente 476 m², que se extiende el km. 6+600 del Oleoducto Batería 7 hacia la Estación de Bombas Capirona del Lote 8. El hecho se sustenta en los registros fotográficos incorporados al Informe de Supervisión.
- d) La causa del impacto negativo al ambiente fue la corrosión externa del tramo de la tubería afectada. El hecho se sustenta en el Reporte Final de Emergencias Ambientales y el Informe de Supervisión, señalado por la DFSAI en la nota al pie 64 y el considerando 78 de la resolución apelada.
- e) Del análisis conjunto de los hechos, ha quedado demostrado que al mantener el Oleoducto en condiciones inadecuadas y no observar las medidas de prevención mínimas exigibles, Pluspetrol originó el derrame de fluidos de agua empaquetada con hidrocarburos que afectó un área aproximada de 476 m² en el Lote 8 identificada en la Supervisión 2014.

- 75. De lo expuesto, se aprecia que la DFSAI, contaba con los medios probatorios para determinar la responsabilidad del administrado; por lo que, se tiene que se encuentra acreditado el nexos causal de la conducta infractora detectada y el administrado.
- 76. Además, debe precisarse que la DFSAI utilizó los resultados de muestreo de suelo, obtenidos de Informes de ensayo N° 20344/2014⁵⁵, los cuales se muestran a continuación:

Cuadro N° 4: Resultados de muestreo de suelo del 25 de agosto de 2014

Parámetro	unidad	Punto de muestreo			ECA (suelo industrial)
		L8_SU01 km6+600	L8_SU02 km 6+600	L8_SU03 km6+600	
Fraciones de Hidrocarburos					
F1 (C ₅ -C ₁₀)	mg/kg	25,8	<0,6	<0,6	500
F2 (C ₁₀ -C ₂₈)	mg/kg	396	32	1097	5000
F3 (C ₂₈ -C ₄₀)	mg/kg	<2	<2	<2	6000

Informe de Ensayo N° 20344/2014 – Folio 36-38 (página 2)

⁵⁵ Remitido por Pluspetrol mediante Carta PPN-OPE-0050-2015 de fecha 03.03.2015. Obrante en los folios 35 al 38.

De lo expuesto, se observa que en los tres puntos de muestreo cumplen con los ECA; no obstante, en el parámetro F2 se detectó la presencia de hidrocarburos (trazas de hidrocarburos). En ese sentido, se evidencia el impacto ambiental producido por el derrame ocasionado a causa de la corrosión.

77. 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 2014 y Pluspetrol.

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 2014 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

78. 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**)⁵⁶ 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.

79. Ahora bien, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma⁵⁷, 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 cuestión⁵⁸.

⁵⁶ 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. (...)

⁵⁷ 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. (...)

⁵⁸ TUO de la LPAG

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

80. Asimismo, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del TULO de la LPAG⁵⁹ 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 246⁶⁰ del TULO 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.

81. 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 decisión⁶¹.

- 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. (...)

TULO 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.

60 TULO 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.

- 61** 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)

82. 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.
83. 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.
84. Adicionalmente, debe precisarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁶², 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 conferidas⁶³.
85. Al respecto, sobre el principio de legalidad, debe indicarse que el profesor Morón ha señalado lo siguiente⁶⁴:

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

(...) 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)

⁶² 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.

⁶³ 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.

⁶⁴ MORÓN, J. (2011) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, 9ena edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 60.

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 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.

86. 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.

87. 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.

88. Teniendo en cuenta lo desarrollado anteriormente, 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° 1670-2017-OEFA/DFSAI, la DFSAI vulneró alguno de los principios señalados en los considerandos previos.

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 probatoria⁶⁵, 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.

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.

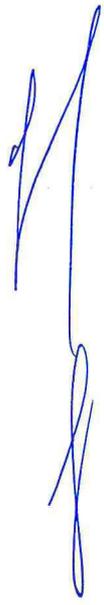
⁶⁵ Ello tanto en el derecho de ofrecer y producir prueba, como en cuanto al derecho a que la decisión se emita sobre la base de la probanza actuada y acreditada en el expediente.

90. Sobre el particular, cabe señalar que 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, conforme se observa de los considerandos 52 al 104 de la resolución apelada.
91. 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° y el numeral 1 del artículo 75° de la LGA.
92. 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 pasivos ambientales existentes desde muchos años atrás.
93. Al respecto, debe reiterarse que los sitios supervisados corresponden a las zonas impactadas no comprendidas en el PAC del Lote 8, por lo que Pluspetrol tuvo la oportunidad de dejar constancia que otro operador había impactado negativamente el lugar, pero no lo hizo. En ese sentido, se desprende que los sitios impactados con posterioridad a la aprobación y ejecución del PAC, son responsabilidad de Pluspetrol por su condición de actual operador del Lote 8.
94. Asimismo, debe indicarse que con la supervisión realizada del 7 al 8 de julio de 2014, se tiene la fecha cierta del incumplimiento imputado lo cual es suficiente para atribuirle la responsabilidad administrativa. En ese sentido, corresponde desestimar lo argumentado en el presente extremo de la apelación.
95. 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 ambientales⁶⁶, por lo que los impactos negativos detectados en la supervisión son de responsabilidad de Pluspetrol.

⁶⁶ 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.

- 
96. 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 caso⁶⁷ y los consideró para su decisión.
97. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por el recurrente, la DFSAI no afectó la motivación del acto administrativo ni el principio de legalidad en cuanto realizó un análisis de la responsabilidad administrativa en función a los establecidos en los artículos VIII y IX del Título Preliminar y 30° de la LGA, al efectuar un análisis de la responsabilidad legal a la luz de los principios de responsabilidad ambiental y de internalización de costos —contaminador- pagador.
98. 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 61 al 104 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

- 
99. 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 pasivos⁶⁸.
100. Asimismo, refirió que la imputación realizada por 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. Premisa que no se siguió en el presente caso.

⁶⁷ Ver Cuadro N° 3 de la presente resolución.

⁶⁸ Al respecto, el administrado indicó que este ministerio debe consultar con Perupetro las disposiciones establecidas en los respectivos Contratos de Licencia sobre dichos pasivos.

101. 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-MINAM⁶⁹.

102. 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.

103. 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*.

104. 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.

105. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 1670-2017-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.

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

106. Sobre el particular, debe indicarse que, de acuerdo con lo establecido en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir en lo

⁶⁹ 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.

posible el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁷⁰.

107. En esta misma línea, este tribunal considera necesario destacar que en el literal f)⁷¹ del numeral 22.2 del mencionado precepto se dispone, de igual manera, que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
108. Al respecto, es preciso recordar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra dentro del régimen excepcional del artículo 19° de la Ley N° 30230, que estableció que durante un periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida Ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Así, durante dicho periodo el OEFA tramitará procedimientos excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
109. En atención a dicho régimen excepcional, en la tramitación de procedimientos excepcionales que están en el marco de la Ley N° 30230, se dictan medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora (suspendiéndose el procedimiento), y en caso no se cumplan, se reanuda el procedimiento y se impone la sanción correspondiente, que tiene como el presupuesto objetivo la declaración de la existencia de una infracción administrativa.
110. En este contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas

⁷⁰

Ley 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
 - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

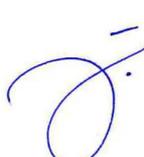
⁷¹

Artículo 22.- Medidas correctivas

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas (...)
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- 22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**), una medida correctiva puede ser definida como:

(...) 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.

- 
- 
111. Asimismo, de conformidad con el artículo 19° del TUO del RPAS⁷², la autoridad decisora es el órgano competente para determinar el dictado de las medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados.
112. Como puede apreciarse del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
113. En base a tales consideraciones, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 1670-2017-OEFA/DFSAI, a través de la cual dispone como medida correctiva la obligación señalada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

72

RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD, que aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 19.- De la resolución final

19.1 La Autoridad Decisora emitirá pronunciamiento final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada uno de los hechos imputados.

19.2 La resolución final deberá contener, según corresponda, lo siguiente:

(i) Fundamentos de hecho y de derecho sobre la existencia o inexistencia de infracción administrativa, respecto de cada hecho imputado;

(ii) Graduación de la sanción respecto de cada hecho constitutivo de infracción administrativa; y,

(iii) La determinación de medidas correctivas que permitan proteger adecuadamente los bienes jurídicos tutelados. Para ello, se tendrá en cuenta la propuesta planteada por el administrado, de ser el caso.

Cabe señalar que, actualmente, conforme con el numeral 4.3 del artículo 4° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador la autoridad decisora es el órgano competente para determinar la existencia de infracciones administrativas, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones. Conforme se presenta, a continuación:

Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Artículo 4°.- De las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador Las autoridades involucradas en el procedimiento administrativo sancionador son las siguientes:

(...)

4.3 Autoridad Decisora: Es la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, la cual constituye la primera instancia y es competente para determinar la existencia de responsabilidad administrativa, imponer sanciones, dictar medidas cautelares y correctivas, así como para resolver el recurso de reconsideración interpuesto contra sus resoluciones

114. Ahora bien, en su recurso de apelación, Pluspetrol precisó que, inmediatamente después del derrame, activo su Plan de Contingencia y efectuó la limpieza de la zona, asimismo, presentó mediante Carta al OEFA información que acredita lo anterior, es por ello que concluye que la medida correctiva no aplica debido a que efectuó labores de limpieza del sitio.
115. Sobre el particular, cabe señalar que de la revisión a la documentación presentada por el administrado se evidencia que el *"Informe Final de Limpieza del Incidente Ambiental Oleoducto Bateria 7 – Bateria 4, Km 6+600"* tiene como finalidad acreditar la limpieza y remediación de los componentes ambientales afectados por el derrame⁷³; lo cual no constituyen actividades que se realicen para prevenir la ocurrencia de futuros derrames.
116. Asimismo, respecto al Plan de Contingencia presentado por el administrado se concluye que no comprenden la obligación impuesta en la medida correctiva, dado que únicamente se hace mención ha: i) *"Estrategias de Prevención"* relacionadas con el control interno de la empresa, ii) actividades de prevención dirigidas a las comunidades nativas del entorno que incluye charlas y reporte inmediato de eventos y, ii) procedimientos de respuesta de descarga de fluidos.
117. En ese sentido, este colegiado considera que corresponde desestimar el argumento esgrimido en el presente extremo de la apelación y confirmar la medida correctiva dictada por la Autoridad Decisora.

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

⁷³ Folios 123 y 125.

"Informe Final de Limpieza del Incidente Ambiental Oleoducto Bateria 7 – Bateria 4, Km 6+600"

(...)

2 Objetivos

- Efectuar la limpieza y remediación ambiental del área afectada, por fluido vertido, ocurrido en el oleoducto Bateria 7 – Bateria 4, km 6+600.
- Alcanzar los niveles de concentración de hidrocarburos totales de petróleo (TPH) en cumplimiento a lo establecido, en los Estándares de Calidad Ambiental de Suelos. D.S N° 002-2013-MINAM.
- Describir las actividades del proceso de limpieza y remediación de los componentes afectados (agua y suelo), por el vertido de fluido (Agua de empaquetado de línea).

(...)

6 Conclusiones:

- Todos los resultados de análisis de las muestras de suelos se encuentran dentro de los rangos establecidos comparados con el DS 002-2013 MINAM ECA-Suelos.
- Se ejecutaron las actividades de limpieza y remediación de acuerdo a lo establecido Plan de limpieza y remediación establecida.
- El área afectada, actualmente se encuentra rehabilitada." (subrayado agregado)

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° 1670-2017-OEFA/DFSAI del 21 de diciembre 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.



.....

SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LOPEZ

Presidente

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



.....

EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ

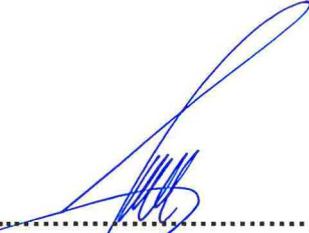
Vocal

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



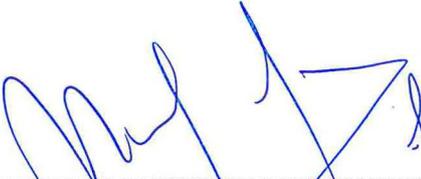
.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

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



.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRÍGUEZ
Vocal

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



.....
MARCOS MARTÍN YUI PUNIN
Vocal

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