



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

RESOLUCIÓN N° 364-2018-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2478-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE
INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1776-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de octubre de 2018 y la Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018; en el extremo que se imputó y declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A. por la conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, así como su medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución; por haberse emitido en vulneración al principio del debido procedimiento administrativo. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 31 de octubre de 2018

I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A.¹ (en adelante, **Pluspetrol**) es una empresa que realiza actividades de hidrocarburos en el Lote 8, que está ubicado entre los distritos de Trompeteros, Urarinas y Parinari, provincia y departamento de Loreto, en los parajes de los ríos Marañón, Corrientes, Tigre y Chambira².
2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos (en adelante, **DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (en

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

² El Lote 8 tiene una extensión de 182 348 21 hectáreas y sus principales yacimientos son Corrientes, Pavayacu, Nueva Esperanza, Chambira, Capirona, Valencia y Yanayacu.

adelante, **Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote 8 (en adelante, **PAMA del Lote 8**)³.

3. El 5 de diciembre de 2006, mediante Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE, el Minem, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaae**) aprobó el Plan Ambiental Complementario del Lote 8 (en adelante, **PAC del Lote 8**).
4. El 12 de abril de 2017, Pluspetrol remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales⁴, mediante el cual informó sobre el corte del oleoducto lo que ocasionó el derrame de agua con trazas de hidrocarburo, ocurrido en el kilómetro 37 + 150 del Oleoducto de la Batería 7 (Nueva Esperanza) a Batería 4 (Capirona) del Lote 8, en la zona conocida como Sabadillo.
5. Del 20 al 21 de abril de 2017, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial al Lote 8 con la finalidad de verificar las acciones adoptadas por el administrado ante el derrame de hidrocarburo ocurrido en el kilómetro 37 + 150 del Oleoducto Nueva Esperanza - Capirona del Lote 8 (en adelante, **Supervisión Especial**).
6. El 26 de abril de 2017, Pluspetrol presentó al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales⁵, realizando precisiones sobre el derrame ocurrido en en el kilómetro 37 + 150 del Oleoducto Nueva Esperanza - Capirona del Lote 8.
7. Sobre la base de la información recogida en la Supervisión Especial, el 7 de agosto de 2017, la DS emitió el Informe de Supervisión N° 421-2017-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁶.
8. En atención a los hechos suscitados, y sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA-DFSAL/SDI del 30 de octubre de 2017⁷, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAL**) del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol.

³ Debe mencionarse que el referido PAMA fue modificado a través del Oficio N° 3451-99-EM/DGH del 9 de setiembre de 1999, y de la Resolución Directoral N° 086-2002-EM/DGAA del 14 de marzo de 2002.

⁴ Pluspetrol remitió al OEFA el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, a través de la Hoja de Trámite N° 2017-E01-031041.

⁵ Pluspetrol remitió al OEFA el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, a través de la Hoja de Trámite N° 2017-E01-034317.

⁶ Folios 1 al 10.

⁷ Folios 11 al 15. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 6 de noviembre de 2017 (folio 16).

9. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Pluspetrol⁸, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) emitió el Informe Final de Instrucción N° 766-2018-OEFA/DFAI/SFEM del 28 de mayo de 2018⁹ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**) a través del cual determinó la conducta constitutiva de infracción.
10. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018¹⁰, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad de Pluspetrol¹¹, conforme se muestra en el Cuadro N° 1¹²,

⁸ Presentado mediante escrito con registro N° 85979 de fecha 27 de noviembre de 2017 (folios 17 al 32).

⁹ Folios 52 al 61. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 6 de junio de 2018 (folio 62).

¹⁰ Folios 74 al 83. Dicho acto fue notificado al administrado el 6 de agosto de 2018 (folio 84).

¹¹ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Pluspetrol, se realizó en virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, según se detalla a continuación:

Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país

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

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 Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

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

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

¹² Mediante el artículo 3° de la Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI, la DFAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador respecto a la presunta infracción detallada en el cuadro siguiente:

detallado a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
1	Pluspetrol no cumplió con el "Procedimiento de Respuesta para la Descarga o Derrame de Fluidos" establecido en su Plan de Contingencia, toda vez que se verificó la existencia de suelos con presencia de fluidos en un área de 100 m ² alrededor del punto de corte del Oleoducto Batería N° 7 (Nueva Esperanza) – Batería N° 4	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM ¹³ (en adelante RPAAH).	Numeral 2.4 de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ¹⁴

Presunta Conducta Infractora
Hecho imputado
Pluspetrol no cumplió con presentar el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Batería N° 7 (Nueva Esperanza) – Batería N° 4 (Capirona) del Lote 8, toda vez que se detectó que este tramo no se encuentra operativo.

En ese sentido, no se consignan los argumentos de la primera instancia administrativa relacionados a las mismas.

13

DECRETO SUPREMO N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 66°.- Siniestros y emergencias

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles las subsane, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento.

Los Planes de Rehabilitación deberán ser suscritos por el Titular y al menos dos (02) profesionales habilitados por el Colegio Profesional correspondiente, los cuales deberán contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales

14

Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				
2.4	No adoptar en caso de siniestros o emergencias (como derrames),	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT

N°	Conducta infractora	Norma Sustantiva	Norma Tipificadora
	(Capirona), ubicado en áreas aledañas de la quebrada Sabalillo, que originó el derrame ocurrido el 12 de abril de 2017.		(en adelante, RCD N° 035-2015-OEFA/CD)

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA/DFSAI/SDI
 Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en adelante, TFA)

11. Asimismo, mediante el artículo 2° de la resolución mencionada, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva que se detalla a continuación:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
Pluspetrol no cumplió con el "Procedimiento de Respuesta para la Descarga o Derrame de Fluidos" establecido en su Plan de Contingencia, toda vez que se verificó la existencia de suelos con presencia de fluidos en un área de 100 m ² alrededor del punto de corte del Oleoducto Batería N° 7 (Nueva Esperanza) – Batería N° 4 (Capirona), ubicado en áreas aledañas de la quebrada Sabalillo,	Pluspetrol deberá acreditar el cumplimiento de las medidas adoptadas para la rehabilitación del área impactada de 100m ² alrededor del punto de corte del Oleoducto Batería N° 7 (Nueva Esperanza) – Batería N° 4 (Capirona), ubicado en áreas aledañas de la quebrada Sabadillo	En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la presente resolución.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva: - Informe Técnico de las acciones adoptadas para rehabilitar el área impactada de 100 m ² alrededor del punto de corte del Oleoducto Batería N° 7 (Nueva Esperanza) – Batería N° 4 (Capirona), ubicado en áreas aledañas de la Quebrada Sabadillo. El Informe deberá contener los registros fotográficos y/o videos que correspondan debidamente

medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencias ; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	Genera daño potencial a la salud o vida humana		GRAVE		De 30 a 3000 UIT
	Genera daño real a la flora o fauna		MUY GRAVE		De 40 a 4000 UIT
	Genera daño real a la salud o vida humana		MUY GRAVE		De 50 a 5000 UIT

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
que originó el derrame ocurrido el 12 de abril de 2017.			fechados e identificados con coordenadas UTM WGS84. - Informes de Ensayo de los muestreos de la calidad de suelo realizados en el área impactada por el derrame por un laboratorio debidamente acreditado por la autoridad competente. - Adjuntar el manifiesto de residuos sólidos que evidencie la disposición final del volumen de suelo impregnado con hidrocarburos.

Fuente: Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI
 Elaboración: TFA

12. La Resolución Directoral N° 1776-2017-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) De acuerdo al Anexo 3.3 del Plan de Contingencia — Procedimiento de respuesta para la Descarga o Derrame de Fluidos— en caso de derrame, el administrado debe proceder a aislar la fuente del derrame y contener el área para evitar la expansión de la misma.
- (i) No obstante, durante la Supervisión Especial 2017, la DS constató que respecto al incidente reportado el 12 de abril de 2017 —derrame de agua con trazas de hidrocarburo, ocurrido en el kilómetro 37 + 150 del Oleoducto de la Batería 7 (Nueva Esperanza) a Batería 4 (Capirona) del Lote 8, en la zona conocida como Sabadillo — el administrado no cumplió con: (i) recuperar todo el fluido derramado, (ii) contener debidamente el área del derrame para evitar la expansión de las áreas impactadas, y (iii) presentar los resultados de monitoreo de suelo y agua pues la remediación se encontraba pendiente.
- (ii) Lo verificado en la Supervisión Especial 2017 se sustentan en las fotografías y el resultado de la muestra de suelo tomada por la DS, que evidencia que los parámetros correspondientes al suelo de uso agrícola, establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, fueron superados en la Fracción F2 (C₁₀ – C₂₈) y F3 (C₂₈ – C₄₀).

Respecto al área impactada por el derrame reportado el 12 de abril de 2017 como posible pasivo ambiental declarado por Pluspetrol

- (iii) Con relación a que el área impactada por el derrame reportado el 12 de abril de 2017 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:

- 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 Decreto Supremo N° 004-2011-EM.
- El Tribunal de Fiscalización Ambiental en el fundamento 239 de la Resolución N° 046-2017-OEFA-TFA/SME precisó que para ser considerado pasivo ambiental un componente de la actividad de hidrocarburos, debe encontrarse incluido en el Registro de Inventario de Pasivos Ambientales aprobados por el Minem.
- Los supuestos pasivos ambientales declarados por el administrado no se encuentran incluidos en el Inventario Inicial de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos aprobada por el Minem mediante la Resolución Ministerial N° 536-2014-MEM/DM el 11 de diciembre de 2014.
- De la búsqueda realizada en el Sistema de Información Ambiental – SINIA del Minem, no se encontró pronunciamiento alguno respecto al área impactada materia de análisis.

(iv) En ese sentido, el órgano de primera instancia concluyó que ha quedado demostrado que los impactos ambientales detectados durante la Supervisión Especial 2017 no constituye un pasivo ambiental, de tal forma el OEFA no ha vulnerado las competencias del Minem.

Respecto a la vulneración del principio de causalidad y la responsabilidad del titular por el derrame ocurrido en el kilómetro 37 + 150 del Oleoducto de la Batería 7 (Nueva Esperanza) a Batería 4 (Capirona) del Lote 8

(v) Con relación a la presunta vulneración del principio de causalidad y responsabilidad del titular por el derrame ocurrido en el kilómetro 37 + 150 del Oleoducto de la Batería 7 (Nueva Esperanza) a Batería 4 (Capirona) del Lote 8, la DFSAI señaló lo siguiente:

- Pluspetrol es el único responsable del cumplimiento del *Contrato de Licencia para explotación de hidrocarburos en el Lote 8*, el cual está vigente desde el 20 de mayo de 1994 hasta el 19 de mayo del 2024¹⁵, al haber subrogado a Pluspetrol Perú Corporation como único responsable por los impactos ambientales originados antes y después de su transferencia.

¹⁵ 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.

- En consecuencia, como titular y responsable de las actividades de hidrocarburos del Lote 8 le son exigibles las obligaciones establecidas en el RPAAH.
- (vi) Sobre esa base, la primera instancia concluyó que Pluspetrol es el único responsable por los impactos ambientales detectados en la Supervisión 2017 en el kilómetro 37 + 150 del Oleoducto de la Batería 7 (Nueva Esperanza) a Batería 4 (Capirona) del Lote 8.
- (vii) En tal sentido, la primera instancia concluyó que Pluspetrol infringió lo dispuesto en el artículo 66° del RPAAH y el numeral 2.4 de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.

Respecto a la medida correctiva

- (viii) La DFSAI, considerando que el administrado no ha acreditado la rehabilitación del componente suelo, dictó la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, con la finalidad de garantizar que las áreas afectadas por el derrame contengan una concentración de hidrocarburos que no represente un riesgo para el ambiente ni la salud.
13. El 24 de agosto del 2018, Pluspetrol interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI, 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) 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 pasivos¹⁷.

¹⁶ Folios 86 al 114.

¹⁷ 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)

- b) Hizo mención al considerando 21 de la Resolución N° 292-2013-OEFA-TFA del 27 de diciembre de 2013¹⁸ 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) 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) 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) La DFSAI le atribuyó responsabilidad por el incumplimiento del artículo 66° del RPAAH, al haber ocasionado supuestos impactos en sitios que constituyen pasivos ambientales. En esa línea, sostuvo que para ello solo consideró su condición de actual operador del Lote 8, sin evaluar otro argumento.
- f) 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) las actividades en el Lote 8 no han cesado; y c) en virtud del Contrato de Concesión del Lote 8, Pluspetrol es el único responsable del cumplimiento de los activos y responsabilidades¹⁹.

¹⁸ 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)

¹⁹ 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.

Sobre la vulneración a los principios de verdad material, debido procedimiento, presunción de licitud y legalidad, así como los requisitos de validez de impulso de oficio y competencia

g) La DFSAI ha vulnerado principios de verdad material, debido procedimiento, presunción de licitud y legalidad, así como los requisitos de validez de impulso de oficio y competencia, que califican como vicios del acto administrativo y acarrear la nulidad de pleno derecho de la resolución impugnada, en atención a lo siguiente:

- En el presente procedimiento no se ha demostrado el nexo de causal entre él y la conducta infractora imputada.
- 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.
- Principio de debido procedimiento, en su dimensión probatoria²⁰, 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 actual operador 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

²⁰ 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.

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.

- Principio de legalidad, toda vez que sancionó a Pluspetrol 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° 29134²¹ (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 pasivos²².

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.

²¹ 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.

²² 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 activación del Plan de Contingencia

- h) Pluspetrol, reiteró lo señalado en sus descargos²³, referido a que después de ocurrido el incidente ambiental, cumplió con activar el Plan de Contingencias; así como envió personal capacitado para atender la zona y realizar acciones de contención mediante la instalación de una barrera de geomembrana, para demostrarlo presentó copia del Acta de Supervisión y el Informe Incidental Ambiental Oleoducto Batería 7 – Batería 4, Zona Sabadillo, en las que se verifica la instalación de la geomembrana.

Sobre el eximente de responsabilidad

- i) El derrame de hidrocarburo fue ocasionado por terceras personas ajenas a sus operaciones; por lo que solicita el archivo del presente procedimiento, tal como se resolvió en la Resolución Directoral N° 846-2015-OEFA/DFSA del 21 de septiembre de 2015 que dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador por haberse acreditado la ruptura del nexo causal por hecho determinante de tercero.

II. COMPETENCIA

14. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁴, se crea el OEFA.
15. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²⁵ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico

²³ Los demás descargos son los mismos a los señalados en su recurso de apelación.

²⁴ **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.

²⁵ **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

especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

16. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante el Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA²⁶.
17. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁷ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁸ al OEFA, y mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁹ 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.

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.

- ²⁶ **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.
- ²⁷ **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.
- ²⁸ **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.
- ²⁹ **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.

18. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325³⁰, y en los artículos 19° y 20° del ROF del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM³¹ se 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

19. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)³².
20. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)³³, prescribe que el ambiente comprende

³⁰

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.

³¹

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.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

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

³²

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

³³

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.

aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica, y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

21. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define 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.
22. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁴.
23. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³⁵, 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 preserve³⁶; y (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³⁷.
24. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

³⁵ **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.

³⁶ 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.

³⁷ 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.

25. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁸.
26. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN SUBDIRECTORAL N° 1753-2017-OEFA-DFSAI/SDI Y DE LA RESOLUCIÓN DIRECTORAL N°1776-2018-OEFA/DFAI

27. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol en su recurso de apelación, esta sala considera necesario verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI en la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA/DFSAI/SDI y su posterior desarrollo por la Autoridad Decisora, se efectuó aplicando correctamente los principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 2.2 del artículo 2° de la Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD³⁹. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
28. De conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1⁴⁰ del artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante TUO de la LPAG) establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto

³⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

³⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial El Peruano el 2 de agosto de 2013
Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)
2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

⁴⁰ **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.

a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁴¹.

29. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 246° del TUO de la LPAG, es recogido como uno de los elementos especiales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
30. Asimismo, el principio de debido procedimiento se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas; y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho⁴².
31. Por su parte, en el artículo 10 del TUO de la LPAG se establece como uno de los supuestos que constituyen vicios del acto administrativo y que causan nulidad de pleno derecho el siguiente:
1. La contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.
 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14 (...)
32. En atención al marco normativo expuesto, corresponde verificar si la construcción de la imputación de cargos realizada por la SDI, y su posterior desarrollo por la

⁴¹ 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.

⁴² Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión "judicial". En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa.

Respecto a los requisitos de la imputación de cargo en los procedimientos administrativos sancionadores

33. En relación a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador el artículo 252° del TULO de la LPAG, establece lo siguiente:

Artículo 252.- Caracteres del procedimiento sancionador

Para el ejercicio de la potestad sancionadora se requiere obligatoriamente haber seguido el procedimiento legal o reglamentariamente establecido caracterizado por:

(...)

3. Notificar a los administrados los hechos que se le imputen a título de cargo, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir y la expresión de las sanciones que, en su caso, se le pudiera imponer, así como la autoridad competente para imponer la sanción y la norma que atribuya tal competencia.

(...)

34. Por su parte, la tercera característica antes señalada, el numeral 3) artículo 253° del mismo cuerpo normativo establece lo siguiente:

Artículo 253.- Procedimiento sancionador

Las entidades en el ejercicio de su potestad sancionadora se ceñirán a las siguientes disposiciones:

(...)

3. Decidida la iniciación del procedimiento sancionador, la autoridad instructora del procedimiento formula la respectiva notificación de cargo al posible sancionado, la que debe contener los datos a que se refiere el numeral 3 del artículo precedente para que presente sus descargos por escrito en un plazo que no podrá ser inferior a cinco días hábiles contados a partir de la fecha de notificación.

35. En relación con las características que debe contener la imputación de cargos Morón Urbina⁴³ precisa que la estructura de defensa de los administrados reposa en la confianza en la notificación preventiva de los cargos, que a efectos deben reunir los requisitos de:

- a) Precisión: Debe contener todos los elementos enunciados en este artículo para permitir la defensa de los imputados, incluyendo el señalamiento de los hechos que se le imputen, la calificación de las infracciones que tales hechos pueden construir, la expresión de las

⁴³ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Gaceta Jurídica, 2011, p. 743.

sanciones que se le pudiera imponer así como la autoridad competente para imponer la sanción con la norma que atribuya competencia. Estos elementos deben ser precisos y no sujetos a inferencias o deducciones por parte de los imputados (...)

- b) Claridad: posibilidad real de entender los hechos y calificación que ameritan sea susceptible de conllevar la calificación de ilícitos por la Administración.
- c) Inmutabilidad: no puede ser variado por la autoridad en virtud de la doctrina de los actos propios inmersa en el principio de conducta procedimental
- d) Suficiencia: debe contener toda la información necesaria para que el administrado le pueda contestar, tales como los informes o documentación que sirven de sustento al cargo.

36. La correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional⁴⁴ en diversas sentencias ha precisado que la imputación debe contener información de forma clara y precisa al administrado. Por citar una de ellas, en el fundamento 14 del Exp. 02098-2010-PA/TC (Caso Eladio Oscar Iván Guzmán Hurtado), precisó lo siguiente:

14.- (...) queda clara la pertinente extrapolación de la garantía del derecho de defensa en el ámbito administrativo sancionador y con ello la exigencia de que al momento del inicio del procedimiento sancionador se informe al sujeto pasivo de los cargos que se dirigen en su contra, información que debe ser oportuna, cierta, explícita, precisa, clara y expresa con descripción suficientemente detallada de los hechos considerados punibles que se imputan, la infracción supuestamente cometida y la sanción ha imponerse, todo ello con el propósito de garantizar el derecho constitucional de defensa.

37. De lo expuesto, se determina que una correcta imputación de cargo (comunicación del inicio del procedimiento sancionador), debe hacer conocer al administrado de forma clara, precisa y suficiente, los siguientes supuestos:
- a) El hecho por el cual se inicia el procedimiento sancionador.
 - b) La infracción legal que podría haberse generado.
 - c) La sanción que se le puede imponer.
 - d) La autoridad que inicia el procedimiento sancionador es competente para tal fin.

⁴⁴ Numeral 14 de la sentencia que recae en el expediente N° 02098-2010-PA/TC. Publicado el 05.08.2011. En: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2011/02098-2010-AA.pdf>

Respecto a la imputación de cargos notificada mediante la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA/DFSAI/SDI

38. En el presente procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol fue iniciado el 6 de noviembre de 2017 mediante notificación de la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual la SDI informó al administrado que los hechos detectados en la Supervisión Especial 2017 habrían generado el incumplimiento del artículo 66° RPAAH, configurando la infracción prevista en el Numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, detallado a continuación:

CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS					
SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR		BASE LEGAL REFERENCIAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN	SANCIÓN NO MONETARIA	SANCIÓN MONETARIA
INFRACCIÓN	SUBTIPO INFRACTOR				
2	OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES				
2.4	No adoptar en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencias ; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	Genera daño potencial a la flora o fauna	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos	GRAVE	De 20 a 2 000 UIT
		Genera daño potencial a la salud o vida humana		GRAVE	De 30 a 3000 UIT
		Genera daño real a la flora o fauna		MUY GRAVE	De 40 a 4000 UIT
		Genera daño real a la salud o vida humana		MUY GRAVE	De 50 a 5000 UIT

39. En consideración al contenido de la imputación de cargos, este Tribunal advierte que la SDI inició el procedimiento sancionador a Pluspetrol, infringiendo los requisitos que debe contener la imputación de cargos, vulnerando su derecho de defensa, por las razones que se precisan a continuación:

(i) La tipificación de la infracción no se realizó de forma concreta, debido a que el Numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, la cual recoge el tipo infractor previsto en el literal d) del artículo 4° del mismo dispositivo legal⁴⁵, contiene diversos supuestos por los cuales se puede infringir dicho dispositivo legal, los cuales para efectos del presente análisis se clasifican en 2:

- No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia.
- No efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.

A su vez, estas conductas se pueden configurar mediante los siguientes subtipos infractores:

- Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- Si la conducta genera daño real a la flora o fauna, será calificada como muy grave y sancionada con una multa de cuarenta (40) hasta cuatro mil (4 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- Si la conducta genera daño real a la salud o vida humana, será calificada como muy grave y sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

De lo anterior, se advierte que el referido dispositivo legal recoge ocho (8) supuestos de infracción, conforme se muestra en el siguiente cuadro:

⁴⁵ RCD N° 035-2015-OEFA/CD

Artículo 4°.- Infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales Constituyen infracciones administrativas referidas a incidentes y emergencias ambientales:

(...)

d) No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia. Esta conducta se puede configurar mediante los siguientes subtipos infractores:

- (i) Si la conducta genera daño potencial a la flora o fauna, será calificada como grave y sancionada con una multa de veinte (20) hasta dos mil (2 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- (ii) Si la conducta genera daño potencial a la salud o vida humana, será calificada como grave y sancionada con una multa de treinta (30) hasta tres mil (3 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- (iii) Si la conducta genera daño real a la flora o fauna, será calificada como muy grave y sancionada con una multa de cuarenta (40) hasta cuatro mil (4 000) Unidades Impositivas Tributarias.
- (iv) Si la conducta genera daño real a la salud o vida humana, será calificada como muy grave y sancionada con una multa de cincuenta (50) hasta cinco mil (5 000) Unidades Impositivas Tributarias.

SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR (literal "d" del artículo 4° de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD)	
Infracción	Subtipo Infractor
1. No adoptar, en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencia.	a) Generando daño potencial a la flora o fauna
	b) Generando daño potencial a la salud o vida humana
	c) Generando daño real a la flora o fauna
	d) Generando daño real a la salud o vida humana
2. No efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia.	a) Generando daño potencial a la flora o fauna
	b) Generando daño potencial a la salud o vida humana
	c) Generando daño real a la flora o fauna
	d) Generando daño real a la salud o vida humana

- (ii) En este sentido, no se precisó al administrado en cuales de estos supuestos se pudieron haber configurado el hecho por el cual se inició procedimiento sancionador, teniendo en consideración que generar daño potencial a la flora o fauna, generar daño potencial a la salud o vida humana, generar daño real a la flora o fauna y generar daño real a la salud o vida humana, son supuestos distintos en los cuales se puede configurar dicha infracción.
- (iii) Estas deficiencias en la imputación se han mantenido en la Resolución Directoral N° 1629-2017-OEFA/DFSAI, mediante la cual se declaró la existencia de responsabilidad de Pluspetrol —debido a que en su parte resolutive se hace remisión a la comisión de la infracción imputada a través de la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA/DFSAI/SDI— sin especificar en cuál de los supuestos referidos en el Numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD se ha acreditado la infracción.
- (iv) Sobre el particular, debe señalarse que la autoridad decisora debe realizar una distinción clara de cada uno de los tipos infractores que imputa a los administrados. En este caso específico, el órgano resolutor debió distinguir entre los supuestos previstos en el Numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD, en tanto contienen elementos incompatibles entre ellos y a cada uno de ellos se le ha asignado un distinto nivel de gravedad. Precisamente, a eso responde la diversa cuantificación de las sanciones previstas por el ordenamiento para cada uno de ellos
- (v) Por tanto; en el caso de atribuir la infracción establecida en el Numeral 2.4 del rubro 2 del Cuadro Anexo de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD al administrado, la autoridad decisora deberá construir la imputación de forma diferenciada, verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, debiendo cumplir para cada supuesto con los requisitos concernientes a la debida motivación.

40. Teniendo en cuenta el referido análisis, se determina que el presente procedimiento se ha tramitado vulnerando el derecho a un debido procedimiento y en específico al derecho de la defensa de Pluspetrol, debido a que las deficiencias que contiene la imputación de cargos no permiten conocer a exactitud la infracción normativa que pudo haber generado el hecho que se le imputa, y por el cual puede ser sancionado.
41. En consecuencia, al haberse declarado la existencia de responsabilidad de Pluspetrol sin haberse comunicado la imputación de cargos conforme a los requisitos que contempla el artículo 252 y 253 del TUO de la LPAG, se le ha generado indefensión, resultando de aplicación el artículo 10 de la citada norma, que permite declarar la nulidad de los actos administrativos que hayan sido emitidos sin respetar normas de orden público, en ese sentido, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de octubre de 2018 y la Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018.
42. Además, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la SFEM iniciar nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el presunto infractor, debiendo considerar, en el momento de la imputación de cargos, los artículos 252° y 235° del TUO de la LPAG.
43. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación formulado, al haberse declarado la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de octubre de 2018 y la Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018, que son materia de cuestionamiento

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1753-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 30 de octubre de 2018 y la Resolución Directoral N° 1776-2018-OEFA/DFAI del 31 de julio de 2018, en el extremo que se imputó y declaró la 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 su medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma y, en consecuencia **RETROTRAER**

el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese.



.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO

Presidente

**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 MARTIN YUI PUNIN

Vocal

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