



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

RESOLUCIÓN N° 011-2019-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 2437-2017-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCION DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1410-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A., por la comisión de la conducta infractora referida a no realizar las medidas de control y minimización de sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencias, toda vez que no cumplió con el procedimiento de limpieza de las áreas y material vegetal impregnados con hidrocarburo, como consecuencia del derrame de petróleo crudo ocurrido el 16 de febrero de 2017 en el Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona), Zona Tunchiplaya del Lote 8.*

Por otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 10 de noviembre de 2017 y de la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A., por la comisión de la conducta infractora relativa a no cumplir con presentar al OEFA el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo vigente; Ello, al haber sido emitidas en vulneración a los principios de tipicidad y debido procedimiento administrativo; en consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 8 de enero de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A.¹ (en adelante, **Pluspetrol Norte**) es una empresa que realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Oleoducto Batería 7 - 4 del Lote

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

8², el cual se encuentra ubicado en el distrito de Trompeteros, provincia de Uruarinas, departamento de Loreto.

2. El 21 de noviembre de 2014, el administrado actualizó el Plan de Contingencias correspondiente al Lote 8, que abarca todos los yacimientos y actividades operativas de hidrocarburos.
3. El 17 de febrero de 2017, mediante correo electrónico, Pluspetrol Norte remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) el Informe Preliminar de Emergencias Ambientales N° 01-L8-2017, a fin de comunicar que el 16 de febrero de 2017, en la Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8, a la altura del lugar conocido como Tunchiplaya, se produjo un derrame de fluido con alto contenido de petróleo.
4. Posteriormente, el 2 de marzo de 2017 el administrado remitió el Reporte Final de Emergencias Ambientales N° 01-L8-17, mediante el cual señaló que el 18 de febrero fue informado de la presencia de fluido de empaquetamiento de la línea del Oleoducto Batería 7 – Batería 4 y, en consecuencia, de inmediato puso en marcha el Plan de Contingencia, instalando la grapa de emergencia y dando inicio al proceso de limpieza y remediación del área.
5. Del 20 al 21 de abril de 2017, la Dirección de Supervisión (en lo sucesivo, **DS**) del OEFA realizó una supervisión especial de seguimiento (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) al Oleoducto Batería 7 – Batería 4, durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión S/N³ del 21 de abril de 2017 (en lo sucesivo, **Acta de Supervisión**) y el Informe de Supervisión N° 357-2017-OEFA/DS-HID⁴ del 22 de junio de 2017 (en adelante, **Informe de Supervisión**).
6. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA-DFSAI/SDI⁵ del 10 de noviembre de 2017, la Subdirección de Instrucción e Investigación (ahora, Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas - **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, **DFAI**) del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte. Al respecto, el administrado presentó sus descargos⁶ el 14 de diciembre de 2017.

² El Lote 8 tiene una extensión de 182 348.21 hectáreas de extensión y sus principales yacimientos son Corrientes, Pavayacu, Nueva Esperanza, Chambira, Capirona, Valencia y Yanayacu.

³ Folios 4 al 8.

⁴ Folios 11 al 83.

⁵ Folios 84 al 86. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de noviembre de 2017 (folio 87).

⁶ Escrito con registro N° 90169 (folios 89 al 129).

7. El 30 de abril de 2018, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 0550-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), respecto del cual el administrado no presentó descargos.
8. El 26 de junio de 2018, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI⁸, a través de la cual resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, por la comisión de las conductas infractoras que se detallan a continuación:

Cuadro N°1: Detalle de las conductas infractoras

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|--|---|
| 1 | Pluspetrol Norte no realizó las medidas de control y minimización de sus impactos, de acuerdo a su Plan de | Artículos 3° y 66° ¹¹ del Reglamento para la Protección Ambiental de las Actividades de | Numeral 2.4 ¹² del rubro N° 2 del cuadro anexo a la Tipificación de infracciones administrativas y escala de |

⁷ Folios 130 al 143 del expediente. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 15 de mayo de 2018.

⁸ Folios 160 al 173. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de julio de 2018.

¹¹ **Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 3.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son responsables del cumplimiento de lo dispuesto en el marco legal ambiental vigente, en los Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios aprobados y cualquier otra regulación adicional dispuesta por la Autoridad Ambiental Competente. (...)

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

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 (...)

¹² **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 mediante 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 | 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 |

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|---|--|
| | Contingencias ⁹ , toda vez que no cumplió con el procedimiento de limpieza de las áreas y material vegetal impregnados con hidrocarburo, como consecuencia del derrame de petróleo crudo ocurrido el 16 de febrero de 2017 en el Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 ¹⁰ (Capirona), Zona Tunchiplaya del Lote 8. | Hidrocarburos aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (en adelante, RPAAH). | sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por las empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del OEFA, aprobada mediante Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (en adelante, RCD N° 035-2015-OEFA/CD). |
| 2 | Pluspetrol Norte no cumplió con presentar al OEFA el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 | Artículos 98° y 102° ¹³ del RPAAH. | Numerales 4.2 y 4.3 ¹⁴ del rubro N° 4 del cuadro anexo a la RCD N° 035-2015-OEFA/CD. |

⁹ Páginas 145 al 146 de la Carta N° PPN-OPE-0031-2017, con Registro N° 20866 del 8 de marzo de 2017, que obra en el Expediente N° 0079-2017-DS-HID.

¹⁰ Pluspetrol Norte presentó a la DS el cronograma de limpieza de las zonas afectadas con petróleo crudo, el cual señalar como inicio de actividades el 17 de febrero de 2017 y fin de actividades el 15 de abril de 2017.

¹³ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM

Artículo 98.- Abandono de Actividad

El Titular deberá presentar el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial correspondiente ante la Autoridad Ambiental que aprobó el Estudio Ambiental, cuando, total o parcialmente, se dé por terminada una Actividad de Hidrocarburos y/o se abandonen instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo. Las situaciones que dan lugar al abandono y, consecuentemente, requieren la presentación obligatoria del Plan de Abandono correspondiente, son las siguientes: (...)

d) Cuando la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental lo disponga.

Artículo 102.- Del Plan de Abandono Parcial (...)

Asimismo, cuando el Titular haya dejado de operar parte de un Lote o instalación así como la infraestructura asociada, por un periodo superior a un año, corresponde la presentación de un Plan de Abandono Parcial, bajo responsabilidad administrativa sancionable por la Autoridad de Fiscalización Ambiental. Esta obligación no afecta el deber previo del Titular de comunicar el cese de sus actividades a la Autoridad Ambiental Competente (...)

¹⁴ **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 mediante 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 | SANCIÓN NO MONETARIA | SANCIÓN MONETARIA | |
| 4 OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES | | | | | |
| 4.2 | No presentar ante la autoridad certificadora el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial cuando el OEFA lo disponga. | Artículo 98° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos | LEVE | Amonestación | Hasta 100 UIT |
| 4.3 | No presentar el Plan de Abandono Parcial cuando el titular haya dejado de operar parte de un lote o instalación, o una infraestructura asociada por un periodo superior a un año. | Artículo 102° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos | LEVE | Amonestación | Hasta 100 UIT |

| N° | Conductas infractoras | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|---|------------------|--------------------|
| | (Capirona) del Lote 8, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo vigente. | | |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA-DFSAI/SDI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, TFA)

9. Asimismo, mediante el artículo 2°, de la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI, la DFAI ordenó al administrado el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

| Conducta Infractora | Medida correctiva | | |
|---|--|---|---|
| | Obligación | Plazo de cumplimiento | Forma y plazo para acreditar el |
| Pluspetrol Norte no cumplió con presentar al OEFA el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo vigente. | <p>Pluspetrol Norte deberá elaborar y presentar ante la Autoridad Competente el Instrumento de Gestión Ambiental pertinente para obtener la certificación ambiental para las labores de abandono parcial del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8.</p> <p>Una vez obtenida la certificación ambiental por la autoridad competente, Pluspetrol Norte deberá presentar copia de la Resolución de aprobación respectiva.</p> | <p>En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución emitida por la Autoridad Decisora.</p> | <p>Remitir a la DFAI en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, el administrado deberá presentar ante la DFAI del OEFA el cargo de presentación ante la autoridad competente de la solicitud de certificación ambiental para las actividades de abandono parcial del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8, en la que se incluyan los compromisos legalmente exigibles relativos al abandono referido.</p> |

Fuente: Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI.
Elaboración: TFA.

10. La Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

Respecto a la conducta infractora N° 1

- i) La DFAI indicó que, en el marco de la Supervisión Especial 2017, la DS detectó que, en los alrededores del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) - Batería 4 (zona de Tunchiplaya), el suelo continuaba con presencia de hidrocarburos producto del derrame ocurrido el 16 de febrero de 2017.
- ii) Con respecto a los descargos formulados por el administrado, la Autoridad Decisora precisó que, en ningún extremo de sus descargos, Pluspetrol Norte se pronunció sobre la conducta infractora N° 1, que se refiere al incumplimiento de la limpieza de las áreas y materia vegetal impregnadas

con hidrocarburo, según el cronograma presentado en el marco de su Plan de Contingencias.

- iii) En ese sentido, señaló que ha quedado acreditada la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- iv) Sin perjuicio de ello, analizó los argumentos esgrimidos por el administrado en sus descargos:

Sobre los pasivos ambientales

- v) Al respecto, el administrado señaló que, mediante Carta PPN-OPE-0023-2015 del 30 de enero de 2015, declaró ante la autoridad competente la información sobre los pasivos ambientales identificados en el Lote 8, considerándose entre ellos al Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Estación de Bombas Capirona, pues se trata de una instalación que no ha sido operada por Pluspetrol Norte.
- vi) En consecuencia, el administrado indicó que, en el presente procedimiento sancionador, se omitió considerar lo estipulado Ley N° 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos (en lo sucesivo, **Ley de Pasivos Ambientales**) y el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2011-EM (en lo sucesivo, **Decreto Supremo N° 004-2011-EM**).
- vii) Sobre el particular, la DFAI indicó que, de conformidad con el artículo 2° de la Ley de Pasivos Ambientales y el numeral 3.1 del artículo 3° del Decreto Supremo N° 04-2011-EM, un impacto o afectación ambiental será calificado como un pasivo ambiental si el titular ha cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.
- viii) En ese sentido, la Autoridad Decisora señaló que, en la oportunidad de la Supervisión Especial 2017, no se constató un cese de las actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8, siendo que Pluspetrol Norte se encontraba operando dichas instalaciones. Por tanto, era responsabilidad de aquel controlar y minimizar los impactos ambientales generados a consecuencia del derrame del 16 de febrero de 2017.
- ix) Sobre ello, la DFAI precisó que la Carta PPN-OPE-0023-2015, cuya referencia es *declaración de pasivos ambientales (lotes 1ab y 8)*, se encuentra dirigida al OEFA y no acredita que el Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) haya calificado como pasivo ambiental a la Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8.
- x) Asimismo, indicó que, según lo señalado por el TFA, para que un determinado componente de la actividad de hidrocarburos sea considerado

como pasivo ambiental, este debe encontrarse incluido en el Registro de Inventario de Pasivos Ambientales del Minem, requisito que no se verifica en el presente caso.

Sobre la competencia del Minem para determinar la responsabilidad por los pasivos ambientales

- xi) En sus descargos, Pluspetrol señaló que el presente procedimiento administrativo sancionador es nulo por contravención al principio de legalidad, dado que, de conformidad con los artículos 11° y 13° del Decreto Supremo N° 004-2011-EM, el proceso orientado a la identificación de pasivos implica que el Minem determine quién es el responsable por los pasivos ambientales, previo informe del OEFA.
- xii) Al respecto, la DFAI señaló que, de conformidad con la normativa vigente, el OEFA cuenta con facultades de fiscalización y sanción en materia ambiental, por lo que la imputación de cargos planteada en la Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA-DFSAI/SDI, a efectos de controlar y minimizar los impactos ambientales generados producto de las actividades del administrado, no vulnera el principio de legalidad.

Sobre la relación de causalidad

- xiii) De otro lado, el administrado alegó la vulneración del principio de responsabilidad ambiental, en congruencia con el principio de internalización de costos, que determinan que la responsabilidad legal por la afectación o degradación ambiental recaen en quien la causa; en la medida que los pasivos ambientales que serán declarados por el Minem no han sido generados por sus actividades, pudiendo haber sido ocasionados por el anterior operador del Lote 8.
- xiv) Asimismo, Pluspetrol argumentó que se vulneró el principio de verdad material, dado que el OEFA determinó su responsabilidad sin haber probado que fue el causante de la conducta infractora a través de pruebas fehacientes, ensayos técnicos o una evaluación de la causalidad entre sus actividades y la generación del pasivo ambiental que será declarado.
- xv) En ese sentido, el administrado indicó que se contravino el principio de presunción de licitud y de debido procedimiento, siendo que se determinó su responsabilidad sobre la base de indicios respecto de su condición de actual operador del Lote 8.
- xvi) Con respecto al cambio de titularidad alegado por el administrado, la DFAI señaló que Pluspetrol es el único responsable de los hechos detectados en la Supervisión Especial 2017, en tanto aquel es titular del contrato de concesión del Lote 8 desde el 1 de mayo de 2002.

- xvii) En adición, la Autoridad Decisora precisó que, de conformidad con el artículo 1° del RPAAH, la responsabilidad derivada del uso o aprovechamiento de una actividad ambientalmente riesgosa o peligrosa es objetiva, la misma que obliga a los titulares de las actividades de hidrocarburos a reparar los daños ocasionados por aquellas.
- xviii) Por lo tanto, la DFAI indicó que Pluspetrol Norte se encuentra obligado a asumir las acciones inmediatas de prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar y remediar los impactos negativos que se generen al ambiente como consecuencia de sus actividades, lo que incluye el restablecimiento o reversión de áreas impactadas a su estado anterior, a través de su remediación, de acuerdo con su Plan de Contingencias y según los plazos preestablecidos en su Cronograma.
- xix) Ahora bien, sobre la relación de causalidad entre los hechos imputados y su comisión por parte de Pluspetrol Norte, la Autoridad Decisora señaló que, de conformidad con los registros fotográficos que obran en el Informe de Supervisión, constituye un hecho probado la existencia de suelos, hojas y ramas que continuaban impregnados con hidrocarburos en el Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8a consecuencia del derrame ocurrido el 16 de febrero de 2017.
- xx) Asimismo, la DFAI indicó que la existencia del *Procedimiento de Limpieza y Remediación de Suelos Protocolizados* establecido en el Plan de Contingencias del administrado y del *Cronograma de Limpieza y Restauración de las zonas afectadas con hidrocarburos*, prueban la obligación de Pluspetrol Norte de recuperar el hidrocarburo derramado y lavar el material vegetal, lo cual debía concluirse el 15 de abril de 2017.

Sobre la solicitud de nulidad de la Resolución Subdirectoral N° 1846-2018-OEFA/DFAI/SFEM

- xxi) En sus descargos, Pluspetrol Norte solicitó que se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 1846-2018-OEFA/DFAI/SFEM; no obstante, la DFAI precisó que, de conformidad con el artículo 11° del Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, **TUO de la LPAG**); la nulidad de los actos administrativos se plantea a través de los recursos impugnativos.
- xxii) Asimismo, la Autoridad decisora indicó que, de conformidad con el artículo 215° del citado cuerpo normativo, sólo son impugnables los actos definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinan la imposibilidad de continuar con el procedimiento o produzcan indefensión. En ese sentido, advirtió que la Resolución Subdirectoral N° 1846-2018-OEFA/DFAI/SFEM no constituye un acto administrativo que ponga fin a la primera instancia administrativa ni ha impedido la continuación del procedimiento.

- xxiii) Así las cosas, la DFAI señaló que quedó acreditado que Pluspetrol Norte no realizó las medidas de control y minimización luego del derrame producido el 16 de febrero de 2016, toda vez que no cumplió con (i) la recuperación mecánica o manual del hidrocarburo derramado en el suelo, (ii) el tratamiento del material vegetal manchado (lavado y trituración), y (iii) la remoción mecánica o manual de suelos (retiro parcial de suelos afectados, tratamiento in situ o ex situ y reposición de suelo limpio), de acuerdo a lo señalado en el Cronograma de limpieza de zonas afectadas con hidrocarburos y el Plan de Contingencias.
- xxiv) En ese sentido, la DFAI señaló que el incumplimiento del administrado generó un daño potencial al medio ambiente, dado que, durante la ocurrencia de un derrame, los fluidos que entran en contacto con el suelo alteran sus características físicas y químicas, lo que afecta su calidad y uso futuro. Asimismo, indicó que el suelo con presencia de hidrocarburos origina que la fauna que habita bajo la superficie muera irremediablemente y que se alteren negativamente los procesos vitales de flora.
- xxv) Por las razones expuestas, la Autoridad Decisora declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 1 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

Sobre la conducta infractora N° 2

- xxvi) Al respecto, la DFAI indicó que, en el marco de la Supervisión Especial 2017, la DS detectó que el Oleoducto Batería 7 – Batería 4 se encontraba fuera de servicio por suspensión de la actividad en el yacimiento de Nueva Esperanza; por tanto, la Autoridad Supervisora concluyó que Pluspetrol Norte debía presentar el Plan de Abandono Parcial para retirar tales instalaciones y/o equipos.
- xxvii) En adición, la Autoridad Decisora señaló que, con respecto a la conducta infractora N° 2, Pluspetrol Norte argumentó los mismos fundamentos dirigidos a desvirtuar la imputación de la conducta infractora N° 1, los cuales fueron desestimados en todos sus extremos.
- xxviii) En ese orden de ideas, la DFAI precisó que el incumplimiento del administrado relativo a no presentar el Plan de Abandono Parcial del oleoducto en desuso genera un daño potencial al ambiente, toda vez que los ductos inoperativos presentan en su interior restos de fluidos con alto contenido de hidrocarburos, los cuales, por el deterioro del ducto, podrían derramarse al exterior y alterar las características físicas y químicas del suelo y, consecuentemente, afectar la flora y fauna que habitan en él.
- xxix) Por lo expuesto, la Autoridad Decisora declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, por la comisión de la conducta infractora descrita en el numeral 2 del Cuadro N° 1 de la presente resolución.

xxx) Finalmente, la DFAI señaló que en tanto a la fecha de emisión de la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI, el administrado no corrigió su conducta, correspondía el dictado la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

11. El 23 de julio de 2018, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI¹⁵, a efectos que se declare la nulidad de la misma, argumentando lo siguiente:

Sobre las obligaciones asumidas por Pluspetrol Norte mediante el contrato de cesión de posición contractual y el contrato de licencia del Lote 8

- a) Sobre el particular, el administrado señaló que no es cierto que, mediante el contrato de cesión de posición contractual celebrado entre Petroperú y Pluspetrol Perú Corporation, asumió todas las obligaciones contempladas en el contrato de licencia de explotación de hidrocarburos, entre ellas, la responsabilidad de los impactos ambientales negativos de dicha actividad; en tanto la actividad de explotación de hidrocarburos no ha cesado. En tal sentido, indicó que dicho contrato no contiene disposición alguna que pueda interpretarse como una asunción general, ilimitada e incondicionada de responsabilidad.
- b) Por tanto, alegó que, de conformidad con lo señalado por el TFA en la Resolución N° 292-2013-OEFA/TFA, los contratos privados carecen de idoneidad para modificar las reglas derivadas del principio de causalidad y responsabilidad ambiental.
- c) Con respecto al contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos en el Lote 8 celebrado entre Perupetro y Pluspetrol Perú Corporation, Pluspetrol Norte señaló que en ningún extremo asumió la responsabilidad de la remediación de la contaminación ambiental que haya sido generada por el anterior operador. En adición, indicó que, entre las obligaciones contenidas en dicho contrato, no existe disposición alguna referida a la remediación de pasivos ambientales.
- d) De otro lado, señaló que, de acuerdo al artículo 4° de la Ley de Pasivos Ambientales y el literal c) del numeral 6.1 del artículo 6° de su reglamento, la determinación de responsabilidad por pasivos ambientales corresponde a Minem; previo informe del OEFA, cuya intervención es limitada legalmente a la identificación de los pasivos. Por tanto, el Minem debe evaluar, respecto de Perupetro, la determinación de responsabilidad por los mismos.

¹⁵ Escrito con registro N° 61970 (folios 175 al 215).

Sobre la falta de competencia del OEFA para efectuar interpretación contractual

- e) El administrado alegó que la interpretación del *Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 8-Selva* realizada en la resolución venida en grado a fin de determinar su responsabilidad, contraviene el principio de legalidad y el requisito de competencia para la emisión de actos administrativos, toda vez que el OEFA no tiene competencia en materia contractual.

Sobre la atribución de responsabilidad por los pasivos ambientales

- f) Al respecto, Pluspetrol Norte señaló que la atribución de responsabilidad por la Autoridad Decisora se basa exclusivamente en dos premisas: a) no cabe aplicar la calificación jurídica de pasivos ambientales a los impactos identificados dentro del Lote 8; y b) en virtud del contrato de concesión del Lote 8, Pluspetrol Norte es el único responsable del cumplimiento de los activos y responsabilidades. Por tanto, el administrado indicó que la DFAI determinó su responsabilidad administrativa sobre la base de conjeturas cotidianas que no se condicen con el Derecho Administrativo Sancionador.
- g) En tal sentido, el administrado argumenta que la resolución venida en grado vulnera los principios de debido procedimiento en su dimensión probatoria, de impulso de oficio, de verdad material, legalidad y los requisitos de validez del acto administrativo relativos a la debida motivación y a la competencia; así como los principios de responsabilidad ambiental y de internalización de costos; contravenciones que constituyen vicios que acarrearán la nulidad del acto administrativo, de conformidad con los numerales 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG.

Sobre la medida correctiva

- h) Al respecto, Pluspetrol Norte señaló que en el artículo 6° de la Ley de Pasivos Ambientales se establece que quienes se encuentran obligados a presentar un Plan de Abandono son aquellos que son responsables de los pasivos ambientales.
- i) Adicionalmente, reiteró que tanto la determinación de la responsabilidad vinculada a los pasivos ambientales, como la aprobación de medidas de remediación a través del Plan de Abandono o la fijación del monto de compensación, es competencia exclusiva del Minem; por tanto, el OEFA no tiene competencia al respecto.
- j) En tal sentido, señaló que se encuentra en la etapa de declaración de los pasivos ambientales previamente inventariados, luego de lo cual el Minem tendrá que publicar la primera actualización del referido inventario y requerir a los responsables la presentación de un Plan de Abandono.

- k) Por lo tanto, indicó que no correspondía que se ordene la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

II. COMPETENCIA

12. 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**)¹⁶, se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (en adelante, **Ley de SINEFA**)¹⁷, 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.
14. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁸.

¹⁶ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

¹⁷ **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.

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

11.1 El ejercicio de la fiscalización ambiental comprende las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, y sanción destinadas a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como de los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y de los mandatos o disposiciones emitidos por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en concordancia con lo establecido en el artículo 17, conforme a lo siguiente: (...)

- 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 emitidas por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas. (...).

¹⁸ **LEY N° 29325.**
Disposiciones Complementarias Finales

15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁹ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁰ 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.
16. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²², se dispone que el Tribunal de Fiscalización

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.

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

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

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

20 **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.

21 **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.

22 **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 resolutivo 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 pronunciamiento; 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 la 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:

- 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.

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

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de la cuestión controvertida, 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)²³.
18. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁴, se 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.
19. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
20. 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 ambiente²⁵.
21. 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 fundamental²⁶, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

²⁴ LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve²⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.

22. 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.
23. 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 inciertos²⁹.
24. 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. ADMISIBILIDAD

25. El recurso de apelación fue interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 219° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS (en adelante, **TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

²⁷ 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.

²⁸ 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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso consisten en determinar:
- (i) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por no realizar las medidas de control y minimización de sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencias, toda vez que no cumplió con el procedimiento de limpieza de las áreas y material vegetal impregnados con hidrocarburo, como consecuencia del derrame de petróleo crudo ocurrido el 16 de febrero de 2017 en el Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona), Zona Tunchiplaya del Lote 8.
 - (ii) Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por no presentar al OEFA el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo vigente.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1. Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por no realizar las medidas de control y minimización de sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencias, toda vez que no cumplió con el procedimiento de limpieza de las áreas y material vegetal impregnados con hidrocarburo, como consecuencia del derrame de petróleo crudo ocurrido el 16 de febrero de 2017 en el Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona), Zona Tunchiplaya del Lote 8

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

27. El análisis a desarrollar en el presente extremo, con carácter preliminar deviene como consecuencia de que, en su recurso de apelación, Pluspetrol Norte señala que no corresponde se le atribuya responsabilidad por haber ocasionado supuestos impactos en sitios considerados como pasivos ambientales.
28. De ahí que, establecida su condición – esto es, si los sitios fiscalizados en la Supervisión Especial 2017– constituyen pasivos ambientales, a efectos de poder contextualizar el desarrollo de la presente resolución.
29. Así las cosas, se debe señalar que Pluspetrol Norte alegó que la DFAI 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.

30. Asimismo, alegó que la mencionada autoridad 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 responsabilidades³⁰.

Sobre si los sitios supervisados son pasivos ambientales

31. Atendiendo a que, en el presente caso, el administrado alegó que no es responsable de los sitios afectados con hidrocarburos detectados en la Supervisión Especial 2017 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.

32. Dicho análisis resulta pertinente a efectos de verificar si la DFAI argumentó debidamente la resolución apelada al imputarle a Pluspetrol Norte la responsabilidad administrativa por los impactos negativos detectados en la supervisión.

33. Al respecto, debe indicarse que de acuerdo a la Ley de Pasivos Ambientales³¹, 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.

34. 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 OEFA³², así como determinar al responsable de su remediación. Para tal efecto,

³⁰ 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.

³¹ **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.

³² 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

el OEFA debe remitir un informe conteniendo los posibles pasivos ambientales identificados en el referido subsector.

35. En aplicación de lo anterior, el Minem realizó la evaluación y clasificación de los pasivos ambientales identificados por el OEFA³³, 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*.
36. Asimismo, el 18 de enero de 2016, 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.
37. Posteriormente, el 26 de junio de 2017, esto es tras la Supervisión Especial 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.
38. 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.
39. Dicho esto, debe precisarse que los puntos de muestreo considerados en la Supervisión Especial 2017, son los siguientes:

Cuadro N° 3: Puntos de toma de muestra durante la Supervisión Especial 2017

| Código de Punto de Muestreo | Ubicación en UTM WGS 84 | |
|-----------------------------|-------------------------|--------|
| | Norte | Este |
| 179, 3a, Bat7-1A | 9638502 | 427194 |
| 179, 3a, Bat7-4 | 9638343 | 727420 |
| 179, 6, BAT7-1 | 9638532 | 427195 |
| EST 1, 6, BAT7-2 | 9638527 | 427200 |

Fuente: Acta de Supervisión

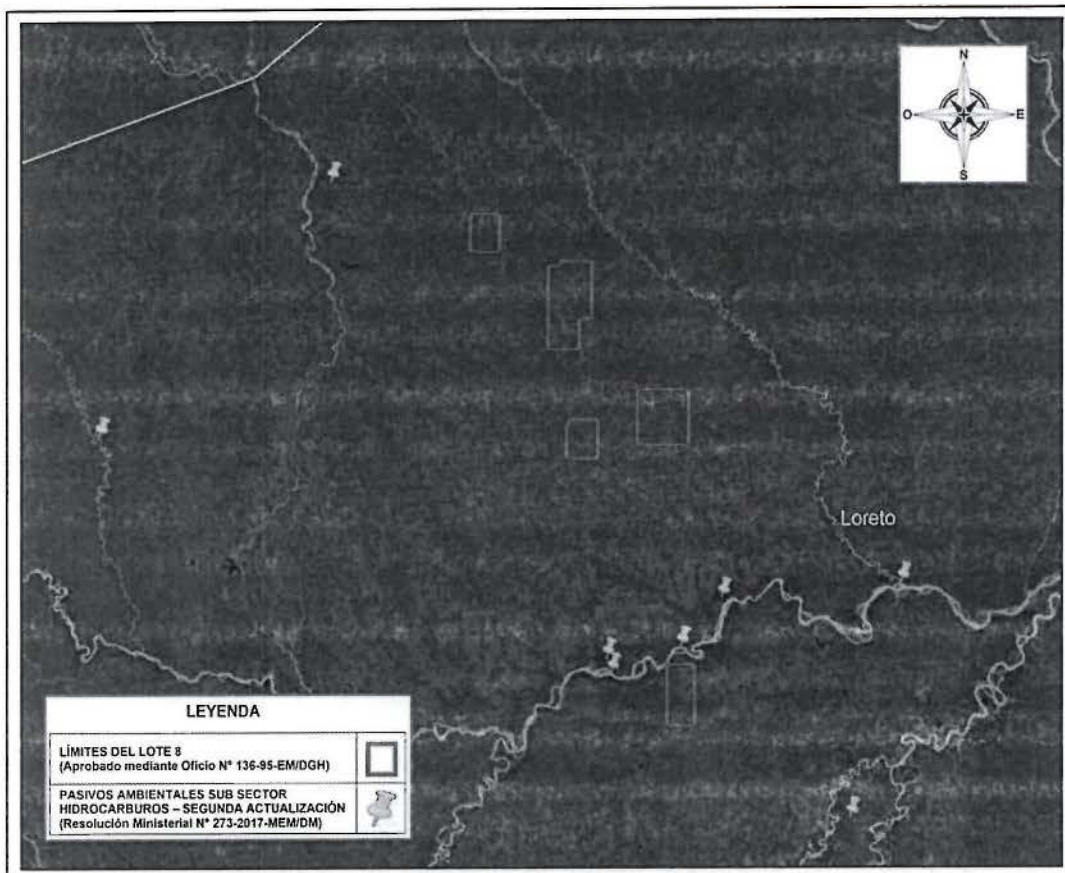
40. Del cuadro anterior, y de la revisión de los inventarios de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos —aprobados mediante las Resoluciones Ministeriales N°^{OS}

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.

³³ 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.

536-2014-MEM/DM, 013-2016-MEM/DM y 273-2017-MEM/DM³⁴—, se desprende que ninguno de los puntos de monitoreo corresponde al listado de pasivos aprobado por el Minem.

41. Lo cual se corrobora, a través del siguiente mapa:



Elaboración: TFA

42. En esa línea argumentativa, a criterio de este tribunal³⁵, tomando en consideración

³⁴ Resolución Ministerial N° 273-2017-MEM/DM. "Aprueban la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos".

SE RESUELVE:

Artículo 1.- APRUÉBESE la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, el mismo que consigna tres mil cuatrocientos cincuenta y siete (3457) pasivos ambientales, cifra ésta que incluye los previamente publicados mediante Resolución Ministerial N° 536-2014-MEM/DM y Resolución Ministerial N° 013-2016-MEM/DM.

Artículo 2.- PUBLÍQUESE la presente Resolución Ministerial y el Inventario que contiene la Segunda Actualización del Inventario de Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos en el portal web institucional del Ministerio de Energía y Minas (www.minem.gob.pe).

(Subrayado agregado)

<http://www.minem.gob.pe/_detalle.php?idSector=2&idTitular=6457&idMenu=sub6454&idCateg=1103>
Consulta realizada el 4 de enero de 2019.

³⁵ 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

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.

43. 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.
44. De otro lado, Pluspetrol Norte indicó que en ningún extremo del referido contrato, se establece que asumió la responsabilidad respecto de los pasivos ambientales generados por el anterior operador.
45. 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; un mayor análisis al respecto se realizará en el siguiente acápite.
46. En ese sentido, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos en el presente extremo de la apelación.

Sobre si Pluspetrol Norte es responsable por los impactos ambientales que se generen en las áreas fiscalizadas en el Lote 8

47. De la lectura del escrito de apelación, se colige que el administrado señaló que la interpretación del Contrato de Cesión de Posición Contractual celebrado entre Petróleos del Perú-Petroperú S.A. (en adelante, **Petroperú**) y Pluspetrol Perú Corporation Sucursal del Perú (en lo sucesivo, **Pluspetrol Perú Corporation**) y sus socios (en adelante, **Contrato de Cesión**) realizada por la DFAI, es errónea; ello en tanto no existe disposición alguna que permita inferir una asunción general, ilimitada e incondicionada de responsabilidad de su parte.
48. En esa línea, precisó que, en el Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos, celebrado entre Petróleos del Perú-Petroperú S.A. y Pluspetrol Perú Corporation y sus socios (en adelante, **Contrato de Licencia del Lote 8**), tampoco se asume responsabilidad respecto de la remediación de la contaminación ambiental que se detecten en el Lote 8 respecto de los pasivos ambientales.
49. Siendo que, en función a dichos argumentos, concluyó que la resolución apelada adolece de vicios que constituyen su nulidad, en tanto el establecimiento de pasivos ambientales, así como la aprobación de medidas de remediación sobre aquellos, corresponde exclusivamente al Minem y no a la autoridad fiscalizadora.

50. Por lo tanto, el administrado concluyó que dichas interpretaciones no resultarían válidas para atribuirle responsabilidad, pues los contratos privados carecen de idoneidad para modificar las reglas derivadas del principio de causalidad y responsabilidad ambiental.

De las obligaciones asumidas por Pluspetrol mediante el Contrato de Cesión y el Contrato de Licencia del Lote 8

51. Al respecto, en aras de determinar la obligación de Pluspetrol referida a la adopción de medidas de control y minimización de sus 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.
- (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.
- (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 Norte.
- (iv) El 21 de junio de 2002, Pluspetrol Perú Corporation comunicó a Pluspetrol Norte que en virtud de la escisión realizada, los activos y responsabilidades escindidas le eran transferidos a título universal; asumiendo así todos los derechos y obligaciones derivados del contrato de concesión. Ello, de conformidad con el numeral 2.1 de la cláusula segunda de la modificación del contrato, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2002-EM, 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 (...).

52. Conforme se advierte de los contratos celebrados en el Lote 8, por tanto, se evidencia que Pluspetrol Norte 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.

53. Así las cosas, en el caso concreto, se advierte de la revisión de los considerandos 45 a 54 de la resolución apelada, que la DFAI precisó una sucesión de hechos respecto de la titularidad del Lote 8; por lo que, en función de ello, así como de la posición contractual asumida por el administrado, determinó que Pluspetrol Norte era el único responsable del cumplimiento de contrato de concesión del Lote 8.
54. Estando a ello, esta sala considera que, contrariamente a lo señalado por el administrado, el órgano resultor –para afirmar la subrogación de Pluspetrol a Pluspetrol Perú Corporation S.A. en el Contrato de Licencia del 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, así como, la subsecuente determinación de su responsabilidad. En esa línea, corresponde desestimar el presente extremo de la apelación.

Sobre la relación de causalidad entre Pluspetrol y los impactos ambientales

55. Al respecto, 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 costos³⁶.
56. Cabe señalar que dichos principios se encuentran relacionados con lo señalado en el artículo 30° del RPAAH, 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.
57. Ahora bien, cabe resaltar que en los artículos 73°, 74°, 144°, así como el artículo 18°³⁷ de la Ley N° 29325, se describe un régimen de responsabilidad objetiva en

³⁶

Ley N° 28611

TÍTULO PRELIMINAR

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

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

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

Artículo IX.- Del principio de responsabilidad ambiental

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

³⁷

Ley N° 29325

Artículo 18°. - Responsabilidad Objetiva

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.

58. 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°³⁸ 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.

Sobre el alcance de las obligaciones contenidas en el artículo 3° y el artículo 66° del RPAAH

59. Con relación a este punto, debe señalarse el artículo 3° del RPAAH Decreto Supremo N° 015-2006-EM³⁹ establece el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos, en los términos siguientes:

Artículo 3°.- Responsabilidad Ambiental de los Titulares

Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son (...)

Asimismo, son responsables por las emisiones atmosféricas, las descargas de efluentes líquidos, la disposición de residuos sólidos y las emisiones de ruido, desde las instalaciones que construyan u operen directamente o a través de terceros, en particular de aquellas que excedan los Límites Máximos Permisibles (LMP) y los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) vigentes, siempre y cuando se demuestre en este último caso, que existe una relación de causalidad entre la actuación del Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la transgresión de dichos estándares. Los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos son también responsables de prevenir, minimizar, rehabilitar, remediar y compensar

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.”

³⁸ 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.

³⁹ 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).

los impactos ambientales negativos generados por la ejecución de sus Actividades de Hidrocarburos, y por aquellos daños que pudieran presentarse por la deficiente aplicación de las medidas aprobadas en el Estudio Ambiental y/o Instrumento de Gestión Ambiental Complementario correspondiente, así como por el costo que implique su implementación.

(Subrayado agregado)

60. En esa misma línea, el artículo 66° del referido dispositivo legal, establece que:

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 (...)

61. De acuerdo con la norma antes citada, el régimen general de la responsabilidad ambiental de los titulares de las actividades de hidrocarburos contempla los impactos ambientales negativos que podrían generarse y los efectivamente producidos como consecuencia de las operaciones de hidrocarburos. En ese sentido, dicho régimen atribuye responsabilidad por la generación de algún impacto ambiental negativo⁴⁰.

62. 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 protegido⁴¹, podría configurarse a través de un daño ambiental

⁴⁰ Respecto al régimen general de la responsabilidad ambiental establecida en el artículo 3° del RPAAH, 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).

⁴¹ 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

potencial o real⁴². Adicionalmente, en el marco del artículo 3° del RPAAH, los administrados se encontrarán obligados a implementar las medidas de prevención y mitigación necesarias con el fin de minimizar el referido impacto⁴³.

63. 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:

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 irremediamente.⁴⁴

64. En el mismo sentido, las alteraciones físicas y químicas que provoca el hidrocarburo en el suelo, pueden presentarse de la siguiente manera⁴⁵:

(...) formación de una capa impermeable que reduce el intercambio de gases y la penetración de agua; de las propiedades químicas, como serían los cambios

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° 063-2015-OEFA/TFA-SEE y 002-2016-OEFA/TFA-SEE.

⁴² 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".

⁴³ Dicho criterio ha sido recogido en las Resoluciones N° 063-2015-OEFA/TFA-SEE y en la Resolución N° 002-2016-OEFA/TFA-SEE.

⁴⁴ 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>

⁴⁵ 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.

Debido a la naturaleza de la operación petrolera, los derrames con mayor probabilidad de ocurrencia son los derrames de petróleo crudo o derivados. En ese sentido, luego de realizadas las acciones de respuesta inicial a derrames de petróleo, y la recuperación del hidrocarburo derramado, se debe continuar con la remediación de los suelos afectados.
(...)

II. Objetivos del Procedimiento

- Remediación de suelos empetroados, nivel de objetivo 1200 ppm de hidrocarburos en suelos.
- Restablecimiento de la vegetación afectada.

A. LIMPIEZA

La limpieza incluye las siguientes tareas: (...)

1.2. Recuperación del hidrocarburo derramado

- **Mecánica:** uso de bombas de recuperación de crudo, desnatadores y recipientes de almacenamiento.
- **Manual:** realizada por el personal, mediante el uso de palas, machetes, recogedores espumadera, material absorbente y recipientes de almacenamiento.
- La recuperación se realiza a largo de los trabajos de limpieza y remediación del evento; y siempre que se tenga una película perceptible, en la zona afectada por el derrame.

(...)

1.6. Tratamiento del material vegetal manchado

- Lavar el material vegetal (hojas y ramas) con agua a presión, sobre parrillas colocadas dentro del área afectada.
- Colocar el material lavado sobre parrillas dentro de pits de contención.
- Triturar el material vegetal seco – luego de haber drenado el exceso de agua e hidrocarburo remanente.
- Almacenar el material vegetal triturado en una zona impermeabilizada con geomembrana.
- Cuando el nivel de TPH presente en el suelo sea menor al 2.5% (25,000 ppm), añadir el material triturado como material de aporte al proceso de remediación.⁴⁷

68. 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 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 DFAI valoró lo siguiente:

Cuadro N° 4: Documentos que acreditan la responsabilidad

| N° | Medios Probatorios |
|----|---|
| 1 | Acta de Supervisión |
| 2 | Informes de ensayos del Laboratorio AGQ |
| 3 | Informe de Supervisión N° 357-2017-OEFA-DS-HID |
| 4 | Los elementos de prueba presentados por el administrado en sus descargos del 14 de diciembre de 2017. |

69. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que, la documentación empleada por la DFAI como medio de prueba para determinar la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, en tanto contiene los hechos detectados y verificados por el supervisor durante la diligencia (consignándose el detalle en el Acta y su análisis en el Informe de Supervisión) durante la Supervisión Regular 2017, se presumen como válidos, de conformidad con lo señalado en el numeral 242.2 del artículo

⁴⁷ Información presentada al Oefa mediante escrito 20866 de fecha 8 de marzo de 2017. Páginas 145 y 146 del archivo en digital conteniendo el CD adjunto a la Carta N° PPN-OPE0031-2017.

242^{o48} del TUO de la LPAG, salvo prueba en contrario.

70. 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, responden a una realidad de hecho apreciada directamente por el supervisor en ejercicio de sus funciones⁴⁹.
71. Bajo dichas consideraciones, el argumento del administrado referido a que la DFAI —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 para determinar la responsabilidad del administrado.
72. Hecha dicha precisión, corresponde a continuación detallar los documentos indicados en el Cuadro N° 4 de la presente resolución, que acreditan que el administrado incurrió en la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
73. Partiendo de ello, se tiene que, en el Acta de Supervisión, el supervisor consignó el siguiente detalle:

| N° | Descripción |
|----|---|
| | Informe de Supervisión s/n. Expediente N° 0079-2017-DS-HID (CUC: 0050-02-2017-13). Emergencia ambiental ocurrido el 16 de febrero del 2017. |
| | En la zona de derrame se observó suelos impregnados con hidrocarburos en una extensión de 252,6 m ² y afectación de un cuerpo de agua (quebrada Carmen Caño) en una extensión de 500 m en dirección aguas abajo antes de la desembocadura al río Corrientes, debido a que el Oleoducto de la Batería 7 presentaría una corrosión externa. |
| 1 | Afectación del componente agua: <ul style="list-style-type: none">- Ubicado aguas abajo de la quebrada Carmen Caño donde se observa petróleo crudo retenido en las barreras de contención. Coordenadas UTM WGS84 Zona 18M: 427417E, 9638428N).- Ubicada aguas abajo de la quebrada Carmen Caño, antes de la desembocadura al río Corrientes, se observa iridiscencia en la zona de contención. Coordenadas UTM WGS84 Zona 18M: 427420E, 9638343N).- Se observa presencia de hidrocarburos en la quebrada Carmen Caño (afluente del río Corrientes), ubicado a 35 m del punto de derrame, presencia de bosque tropical alrededor del cauce de la quebrada. Coordenadas UTM WGS84 Zona 18M: 427205E, 9638525N). Las muestras de agua tomadas a 35 metros del punto de fuga sobrepasan los valores establecidos en el ECA categoría 4: "Conservación del ambiente acuático", Subcategoría E2. "Ríos de selva" |
| | Afectación del componente suelo: <ul style="list-style-type: none">Zona afectada (suelo y flora) con hidrocarburos con una extensión de 52,6 m² aproximadamente, presencia de bosque tropical alrededor de la zona del derrame. Coordenadas UTM WGS84 Zona 18M 427195E, 9638539N).Zona afectada (suelo y flora) con hidrocarburos en una extensión de 200 m² aproximadamente, ubicado 30 m del punto de derrame, presencia de bosque tropical alrededor de la zona del derrame. Coordenadas UTM WGS84 Zona 18M: 427200E, 9638527N). |

Fuente: Acta de Supervisión

⁴⁸ TUO DE LA LPAG

Artículo 242.- Contenido mínimo del Acta de Fiscalización (...)

242.2. Las Actas de fiscalización dejan constancia de los hechos verificados durante la diligencia, salvo prueba en contrario.

⁴⁹ 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.

74. Hallazgo, por otro lado, analizado por la DS en el Informe de Supervisión, conforme el siguiente detalle:

| III.1.2 Descripción de la conducta detectada en la supervisión y los medios probatorios | |
|---|---|
| Descripción de la conducta detectada en la supervisión | Medios probatorios |
| <p>1- Durante la supervisión realizada el 20 de abril del 2017 en el área del derrame se ha detectado suelos impregnados con hidrocarburos a pesar de que el administrado ha instalado una grapa de emergencia en el punto de derrame de la tubería.</p> <p>En una pequeña poza de agua no se detectó película iridiscente de hidrocarburos pero se tomó muestra de agua.</p> | <p>✓ Anexo 1: Acta de supervisión.</p> <p>✓ Anexo 2: Registro fotográfico Fotos N° 3 y 8</p> <p>✓ Anexo 3: Informe remitido por el administrado</p> |

Fuente: Informe de Supervisión

75. El mismo que, se complementó con las fotografías 3, 8 y 10 del mencionado informe:



Foto N° 3. Tubería de 8" tendida sobre el suelo. Los alrededores del punto de derrame se encuentran con manchas de hidrocarburos en un área de 28 m², por la posible fuga de hidrocarburos desde la grapa de seguridad. Se tomó muestras de suelo. Coordenadas UTM – WGS 84 Zona 18M: 427195E, 9638539N.

Fuente: Informe de Supervisión



Foto N° 8. Área de 200 m² en la parte baja del terreno por donde pasa el ducto de 8" Bateria 7 - Bateria 4, que se encuentra ligeramente impregnada con hidrocarburos. Se tomó muestras de suelo. Coordenadas UTM - WGS 84 Zona 18M: 427200E, 9638527N.

Fuente: Informe de Supervisión



Foto N° 10. Vista de la quebrada Carmen Caño donde se observó el agua aparentemente limpia libre de hidrocarburos. Se tomaron muestras de agua de la quebrada. Coordenadas UTM - WGS 84 Zona 18M: 427194E, 9638502N.

Fuente: Informe de Supervisión

76. Asimismo, debe precisarse que la DFSAI utilizó los resultados obtenidos en los Informes de ensayo N^{os} 44585L/17-MA y J-00257137 así como SAA-17/00697 que se encuentran en el Informe de Supervisión:

Tabla N° 2: Resultados de Laboratorio de los puntos de Agua Superficial monitoreados

| Puntos de muestreo | | 179,3a,BAT7-1A | 179,3a,BAT7-4 | ECA ⁽¹⁾ E2 |
|---|--------|----------------------|----------------------|--------------------------|
| Parámetro | Unidad | Quebrada Carmen Caño | Quebrada Carmen Caño | |
| TPH (C ₅ -C ₁₀) | mg/L | <0,4 | <0,4 | 0,5 |
| TPH (C ₁₀ -C ₄₀) | mg/L | <0,20 | <0,20 | |
| TPH (C ₅ -C ₄₀) | mg/L | <0,20 | <0,20 | |
| Aceites y Grasas | mg/L | <1,0 | <1,0 | 5,0 |
| Aluminio | mg/L | 0,453 | 1,211 | ... |
| Antimonio | mg/L | <0,006 | <0,006 | 0,61 |
| Arsénico | mg/L | <0,007 | <0,007 | 0,15 |
| Bario | mg/L | 0,033 | 0,023 | 1 |
| Berilio | mg/L | <0,0005 | <0,0005 | 0,00025 |
| Bismuto | mg/L | <0,01 | <0,01 | ... |
| Boro | mg/L | <0,008 | <0,008 | ... |
| Cadmio | mg/L | <0,001 | <0,001 | ... |
| Calcio | mg/L | 2,140 | 0,9956 | ... |
| Cobalto | mg/L | <0,001 | <0,001 | ... |
| Cromo | mg/L | <0,001 | <0,001 | ... |
| Cobre | mg/L | 0,003 | 0,006 | 0,1 |
| Estroncio | mg/L | 0,0321 | 0,0156 | ... |
| Estaño | mg/L | <0,003 | <0,003 | ... |
| Hierro | mg/L | 0,540 | 1,417 | ... |
| Fosforo | mg/L | 0,01 | 0,03 | 0,05 |
| Litio | mg/L | <0,001 | <0,001 | ... |
| Magnesio | mg/L | 1,854 | 0,488 | ... |
| Manganeso | mg/L | 0,039 | 0,033 | ... |
| Mercurio | mg/L | <0,0001 | <0,0001 | 0,0001 |
| Molibdeno | mg/L | <0,002 | <0,002 | ... |
| Níquel | mg/L | <0,002 | 0,002 | 0,052 |
| Potasio | mg/L | 0,68 | 0,44 | ... |
| Plata | mg/L | <0,002 | <0,002 | ... |
| Plomo | mg/L | 0,004 | 0,001 | 0,0025 |
| Selenio | mg/L | <0,006 | <0,006 | 0,005 |
| Sodio | mg/L | 2,33 | 0,62 | ... |
| Talio | mg/L | <0,007 | <0,007 | 0,0008 |
| Titanio | mg/L | 0,0022 | 0,027 | ... |
| Vanadio | mg/L | <0,001 | <0,001 | ... |
| Zinc | mg/L | 0,005 | 0,009 | 0,12 |

FUENTES: Informes de Ensayo con Valor Oficial N° 44585L/17-MA y N° J-00257137.

ECA E2: Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Agua, Categoría 4. E2: Subcategoría Ríos de la Selva, aprobados mediante Decreto Supremo N° 015-2015-MINAM.

Tabla N° 3: Resultados de Laboratorio de los puntos de Suelo monitoreados

| Parámetro | Unidad | 179,6,BAT7-1 | 179,6,BAT7-2 | ECA ⁽¹⁾ |
|--|----------|--------------|--------------|--------------------|
| F1 (C ₅ -C ₁₀) | mg/Kg MS | 25 | 0,3 | 200 |
| F2 (C ₁₀ -C ₂₈) | mg/Kg MS | 638 | 190 | 1200 |
| F3 (C ₂₈ -C ₄₀) | mg/Kg MS | 240 | 151 | 3000 |
| Arsénico Total | mg/Kg MS | 0,67 | 1,0 | 50 |
| Bario Total | mg/Kg MS | 172 | 251 | 750 |
| Cadmio Total | mg/Kg MS | 0,0698 | 0,1275 | 1,4 |
| Cromo Hexavalente | mg/Kg MS | < 0,1 | < 0,1 | 0,4 |
| Mercurio Total | mg/Kg MS | 0,03 | 0,03 | 6,6 |

| Parámetro | Unidad | 179,6,BAT7-1 | 179,6,BAT7-2 | ECA ⁽¹⁾ |
|-------------|----------|--------------|--------------|--------------------|
| Plomo Total | mg/Kg MS | 6,72 | 7,12 | 70 |

FUENTE: Informes de Ensayo con Valor Oficial N° SAA-17/00697.

ECA: Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola, aprobados mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM.

77. De los cuales apreció que, si bien los resultados obtenidos, no superen los valores establecidos en los Estándares Nacionales de Calidad Ambiental para Suelo – Uso Agrícola, aprobados mediante Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, los mismos muestran la presencia de hidrocarburos, lo que refuerza lo verificado durante la supervisión; toda vez que, durante dichas diligencias, se detectó trazas de hidrocarburos en suelos, hojas y ramas manifestando la no recuperación total del hidrocarburo derramado de acuerdo a lo señalado en el Plan de Contingencias, a través de una adecuada limpieza del área impactada por el derrame acaecido el 16 de febrero de 2017.
78. En consecuencia, corresponde desestimar el presente extremo de la apelación en la medida que se ha probado el nexo causal entre la no realización de las medidas de control y minimización de sus impactos, en función a su Plan de Contingencia, y Pluspetrol; máxime si el administrado no presentó medio probatorio alguno que desvirtúe el hecho detectado referido a la falta de limpieza de las áreas y material vegetal impregnado con hidrocarburos.

De la presunta vulneración de 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

79. 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.
 - Principio de impulso de oficio, lo que incluye acciones concretas para instruir y ordenar la prueba en modo suficiente para lograr el esclarecimiento de los hechos materia de imputación a un administrado.
 - Principio de debido procedimiento, en su dimensión probatoria⁵⁰, y como derecho a tener una decisión motivada y fundada en derecho. Además,

⁵⁰ 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.

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, 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 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 resulta necesario que se establezca fehacientemente que PPN fue el generador del impacto de los sitios objeto de análisis, antes de pretender declarar la responsabilidad administrativa por tal hecho, caso contrario, no puede proceder a declararla, en tanto bajo ningún concepto ambas responsabilidades pueden ser contradictorias.

- Principio de legalidad, toda vez que sancionó a Pluspetrol por incumplir lo establecido en el artículo 3° del RPAAH y el artículo 66° de la LGA, atribuyéndole responsabilidad por no remediación de los 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.

80. Sobre el particular, resulta pertinente precisar que en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵¹ se recoge como regla general

⁵¹

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

vinculada al debido procedimiento, la motivación, que supone el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

81. Ahora bien, de acuerdo con el numeral 4 del artículo 3° de la citada norma⁵², 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 cuestión⁵³.
82. Asimismo, el ordenamiento jurídico nacional ha recogido en el numeral 1.11 del artículo IV del TUO de la LPAG⁵⁴ el principio de verdad material, el cual exige a la Administración que sus decisiones se encuentren basadas en hechos debidamente probados, para lo cual es su deber sustentarlos a través de los medios probatorios correspondientes, de tal manera que su decisión se encuentre motivada y fundada en derecho. Ello resulta importante a efectos de poder desvirtuar la presunción legal establecida en virtud del principio de presunción de licitud consagrado en el artículo 246°⁵⁵ del TUO de la LPAG, el cual establece lo siguiente:

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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. (...)

⁵² **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. (...)

⁵³ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

⁵⁴ **TUO DE LA LPAG**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

⁵⁵ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

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

83. De lo expuesto se colige que, en función al principio de impulso de oficio recogido en numeral 1.3⁵⁶ del mencionado precepto normativo, la Administración al dirigir e impulsar de oficio el procedimiento debe ordenar la realización o práctica de los actos que resulten concernientes para el esclarecimiento y resolución de las cuestiones.
84. 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 decisión⁵⁷.
85. 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.
86. 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,

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: (...)

1.3. **Principio de impulso de oficio.-** 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.

57

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

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

(Énfasis agregado)

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

(...) **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)

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.

87. Adicionalmente, debe precisarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁵⁸, 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 conferidas⁵⁹.
88. Al respecto, sobre el principio de legalidad, debe indicarse que el profesor Morón ha señalado lo siguiente⁶⁰:

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.

89. 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.
90. 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.
91. Teniendo en cuenta lo desarrollado anteriormente, corresponde verificar el alcance de las obligaciones contenidas en el artículo 3° y 66° del RPAAH, a efectos de verificar si al momento de la determinación de responsabilidad

⁵⁸ TUO DE LA LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.1. 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.

⁵⁹ 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.

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

administrativa por parte de Pluspetrol, mediante la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI, la DFSAI vulneró alguno de los principios señalados en los considerandos previos.

92. Sobre el particular, cabe señalar que en función a lo señalado en los acápite precedentes de la presente resolución, esta sala considera que la Autoridad valoró y absolvió cada uno de los argumentos planteados por Pluspetrol, concluyendo que existe una relación causal entre el administrado y la remediación del área impactada como consecuencia de los impactos negativos al ambiente que su actividad ocasionó, conforme se observa de los considerandos 45 al 59 de la resolución apelada.
93. En base a ello, como se señaló en los considerandos xx al xx, la actividad probatoria desplegada, no solo se realizó en función a i) lo detectado por el supervisor, ii) de la evaluación hecha por la DS al hallazgo y a las fotografías, y iii) los argumentos y los medios probatorios del administrado, sino también con la práctica de otras diligencias tales como la realización de monitoreos de los puntos de Agua y Suelo monitoreados.
94. Medios probatorios que sirvieron, en todo caso, a la DFAI para concluir que momento de realizarse la Supervisión Especial 2017, Pluspetrol Norte era (y continúa siéndolo) responsable de realizar las medidas de control y minimización de sus impactos –como consecuencia del derrame ocurrido el 16 de febrero de 2017– conforme a lo establecido en su Plan de Contingencia.
95. En esa medida, al haberse detectado que no se cumplió con el procedimiento de limpieza de las áreas y material vegetal impregnadas con hidrocarburo como consecuencia de la mencionada emergencia; su omisión, supuso el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 3° y 66° del RPAAH.
96. Por otro lado, se ha de reiterar 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 ambientales⁶¹, por lo que el realizar las medidas de control y minimización – de acuerdo con su Plan de Contingencia – de las áreas afectadas por los impactos negativos del 16 de febrero de 2017, son de responsabilidad de Pluspetrol Norte.
97. De lo expuesto, esta sala advierte que, contrariamente a lo alegado por el administrado, la DFAI no determinó su responsabilidad basada en su condición

⁶¹ 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.

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 caso⁶² y los consideró para su decisión.

98. En ese sentido, contrariamente a lo alegado por el recurrente, la DFAI 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.
99. Por consiguiente, este colegiado considera que en el presente procedimiento administrativo sancionador, no se han vulnerado los principios del debido procedimiento, verdad material, impulso de oficio, presunción de licitud, legalidad y el requisito de validez del acto administrativo de la debida motivación.

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

100. 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 pasivos⁶³.
101. Asimismo, refirió que la imputación de la Autoridad Decisora excede su atribución fiscalizadora, porque antes de determinar la responsabilidad administrativa del caso, el Minem —y no el OEFA— debe determinar primero que Pluspetrol Norte es responsable de la remediación o compensación por la afectación de los pasivos ambientales y aprobar las medidas respectivas. Hecho que se contradujo en el presente caso.
102. Sobre ello, resulta relevante resaltar que, contrariamente a lo alegado por el administrado, la DFAI 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-MINAM⁶⁴.

⁶² Ver Cuadro N° xx de la presente resolución.

⁶³ Al respecto, el administrado indicó que este ministerio debe consultar con Perupetro las disposiciones establecidas en los respectivos Contratos de Licencia sobre dichos pasivos.

⁶⁴ 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

103. Tomando en cuenta el escenario antes descrito, queda claro que, a criterio de esta Sala, la actuación del OEFA se enmarca dentro del ámbito de fiscalización ambiental, al señalar que Pluspetrol Norte generó los impactos ambientales negativos detectados en la Supervisión Especial 2017 en el Lote 8, por lo que no se ha incumplido el requisito de validez de competencia.
104. En ese sentido, la Resolución Directoral N° 140-2018-OEFA/DFAI no ha transgredido 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.
105. En definitiva, estando a lo señalado en los fundamentos desarrollados a lo largo de la presente resolución, este órgano colegiado estima que la resolución venida en grado se encuentra ajustada a derecho; razón por la cual, corresponde confirmar la responsabilidad administrativa dictada por la DFAI, en relación a la presente conducta infractora.

VI.2 Si correspondía determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por no presentar al OEFA el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Batería 7 (Nueva Esperanza) – Batería 4 (Capirona) del Lote 8, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo vigente

106. Previamente al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol Norte 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° 1846-2017-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/CD⁶⁵.
107. Una vez dilucidada dicha cuestión, este tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.
108. De conformidad con lo señalado anteriormente, debe mencionarse que el principio de legalidad establecido en el numeral 1.1⁶⁶ del artículo IV del Título Preliminar del

Ley N° 29134, Ley que Regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos y su Reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2011-EM.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ TUO DE LA LPAG
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

TUO de la LPAG dispone que las autoridades administrativas deben actuar con respeto 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 conferidas⁶⁷.

109. 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.
110. De igual manera, de acuerdo con el principio de tipicidad regulado en el numeral 4 del artículo 246°⁶⁸ de la citada norma, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁶⁹.
111. Dicho mandato de tipificación, se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de

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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

⁶⁹ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. Segunda Edición. España: Arazandi, p. 132.

acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto⁷⁰.

112. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas⁷¹, tiene como finalidad que —en un caso en concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁷².
113. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor.

⁷⁰ “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. 1ª Reimpresión, 2017. Madrid: Editorial Tecnos, p. 269.

⁷¹ Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

⁷² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa)**.

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

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

114. 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 derecho⁷³.
115. Respecto de la motivación de las resoluciones, debe indicarse que en el numeral 4 del artículo 3^{o74} del TUO de la LPAG, en concordancia con el artículo 6^{o75} del citado instrumento, se establece que la motivación del acto administrativo 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 las anteriores justifican el acto adoptado, no siendo admisibles como motivación fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.
116. 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:

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.

⁷³ 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.

⁷⁴ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 3.- 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.

⁷⁵ **TUO DE LA LPAG**

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

- 6.1. La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)
- 6.3. No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulte específicamente esclarecedoras para la motivación del acto (...)

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 (...)
117. 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 Autoridad Decisora, fue suficiente para determinar la responsabilidad administrativa.

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

118. En relación a la notificación del inicio del procedimiento administrativo sancionador el artículo 252° del TUO 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. (...).

119. 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.

120. En relación con las características que debe contener la imputación de cargos Morón Urbina⁷⁶ 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

⁷⁶

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.

121. La correcta imputación de cargos, resulta de tal importancia para garantizar de forma primigenia el derecho de defensa del administrado, que el Tribunal Constitucional⁷⁷ 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.

122. 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.

Con relación al caso concreto

123. Con relación al caso particular, deviene necesario precisar que el hecho detectado durante la Supervisión Especial 2017, responde al siguiente detalle:

⁷⁷ 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>

| | |
|--|---|
| 3 | Deberá presentar un Informe que comprenda los resultados del monitoreo de suelos y cuerpos de agua, a fin de verificar la remediación de los mismos. |
| Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM | |
| Capítulo 2 Del abandono de una Actividad de Hidrocarburos, área y/o instalación | |
| Artículo 98.- Abandono de Actividad | |
| El Titular deberá presentar el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial correspondiente ante la Autoridad Ambiental que aprobó el Estudio Ambiental, cuando, total o parcialmente, se dé por terminada una Actividad de Hidrocarburos y/o se abandonen instalaciones, áreas o lote, previo a su retiro definitivo. Las situaciones que dan lugar al abandono y, consecuentemente, requieren la presentación obligatoria del Plan de Abandono correspondiente, son las siguientes: | |
| 4 | <p>a) Atendiendo a la fecha del vencimiento del Contrato del Lote.</p> <p>b) Cuando el Titular decida concluir la actividad de hidrocarburos o devolver el Lote</p> <p>c) Cuando se realice la suelta de áreas, salvo que PERUPETRO S.A. determine lo contrario en atención a la no realización de actividades o cualquier otra circunstancia que considere pertinente.</p> <p>d) Cuando la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental lo disponga.</p> |

Fuente: Acta de Supervisión

124. Resultados que, por otro lado, permitieron a la Autoridad Supervisora concluir en lo siguiente:

| | |
|---|---|
| III.2.3 Análisis del presunto incumplimiento | |
| 39. | Durante la supervisión especial efectuada del 20 al 21 de abril de 2017, la Dirección de Supervisión del OEFA detectó que el oleoducto Bateria 7 Nueva Esperanza – Bateria 4 no se encuentra operativo, ya que está fuera de servicio por suspensión de la actividad en el yacimiento Nueva Esperanza, por lo que, el administrado debe presentar el Plan de Abandono Parcial para retirar tales instalaciones y/o equipos, conforme se dejó constancia en el Acta de Supervisión firmada el 21 de abril de 2017, cuya parte pertinente se cita a continuación: |
| <i>*11. Verificación de Obligaciones</i> | |
| (...) | |
| 4- | <i>El administrado debe presentar el Plan de Abandono del Oleoducto Bateria 7 (Nueva Esperanza) – Bateria 4 (Capirona) del Lote 8, toda vez que este tramo está en desuso varios años y constituye un riesgo al ambiente.</i> |
| (...)* | |

Fuente: Informe de Supervisión

125. En función a ello, en el presente procedimiento administrativo sancionador fue iniciado el 23 de noviembre de 2017 mediante notificación de la Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA/DFSAI/SDI, a través de la cual la Autoridad Instructora informó a Pluspetrol Norte que los hechos detectados en las acciones de supervisión habrían generado, entre otros, el incumplimiento de la obligación ambiental recogida en los numerales 98° y 102° del RPAAH.

126. Conducta que, por otro lado, configuró la infracción prevista en los literales b) y c) del artículo 6° de la RCD N° 035-2015-OEFA/CD y detallada en los numerales 4.2 y 4.3 del rubro 4 del Cuadro Anexo a la misma, conforme el siguiente detalle:

| | | | | | | | | |
|-----|---|--|---|---|--|----------------------|-------------------|--|
| 2 | Pluspetrol Norte S.A., no cumplió con presentar al OEFA el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Bateria 7 (Nueva Esperanza) - Bateria 4 (Capirona) del Lote B, de acuerdo a lo establecido en el marco normativo vigente. | N° | Infracción | Base legal referencial | Calificación de la gravedad de la infracción | Sanción no monetaria | Sanción monetaria | |
| | | 4 | Obligaciones referidas a estudios ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental | | | | | |
| | | 4.2 | No presentar ante la autoridad certificadora el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial cuando el OEFA lo disponga. | Artículo 98° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM. | LEVE | Amonestación | De 20 a 2000 UIT | |
| 4.3 | No presentar el Plan de Abandono Parcial cuando el titular haya dejado de operar parte de un lote o instalación, o una infraestructura asociada por un periodo superior a un año. | Artículo 102° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2014-EM. | LEVE | Amonestación | | | | |

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA/DFSAI/SDI

127. Así las cosas, es posible inferir que también, y en consideración al contenido de la imputación de cargos, este Tribunal advierte que la SDI inició el procedimiento sancionador a Pluspetrol Norte, infringiendo los requisitos que debe contener la imputación de cargos, lo cual acarrea la vulneración su derecho de defensa.
128. En efecto, se evidencia que la Autoridad Instructora señaló que un único hecho detectado se subsume en dos supuestos infractores distintos, calificando el hecho infractor como más de una infracción administrativa, como se detalla a continuación:
- No presentar ante la autoridad certificadora el Plan de Abandono o Plan de Abandono Parcial cuando el OEFA lo disponga. (para tramitar); y
 - No presentar el Plan de Abandono Parcial cuando el titular haya dejado de operar parte de un lote o instalación, o una infraestructura asociada por un periodo superior a un año.

129. Lo expuesto, encuentra asidero en tanto, si bien existe una correcta subsunción de lo detectado durante las acciones de supervisión en la norma sustantiva —en tanto el no cumplir con presentar al OEFA el Plan de Abandono Parcial del Oleoducto Batería 7– Batería 4 del Lote 8, supone un incumplimiento del RPAAH; lo mismo no sucede con la norma tipificadora empleada por la SDI en dicha construcción.
130. Deficiencias en la imputación que, por otro lado, no fueron advertidas en la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI —donde se declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte—, debido a que en su parte resolutiva se hace remisión al numeral 2 de la Tabla N° 1 Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA/DFSAI/SDI— la cual, en función a lo señalado en los fundamentos *supra*, contiene un vicio en la tipificación.
131. Sobre el particular, debe señalarse que, en función a sus prerrogativas, le corresponde a la Autoridad Decisora verificar que en la imputación de cargos se realice una distinción clara de cada uno de los tipos infractores que se le imputa a los administrados, a fin de que, la posterior determinación de responsabilidad sea acorde con el principio de tipicidad.
132. De forma que, en la determinación de la responsabilidad por la comisión de una infracción, se haga en función i) a una imputación de forma diferenciada, verificando que en cada caso se encuentren debidamente acreditados todos los elementos que conforman la conducta típica, y ii) al cumplimiento, para cada supuesto, de los requisitos concernientes a la debida motivación.
133. En ese sentido, al no estar determinado el incumplimiento materia de imputación por parte de la SDI, no ha quedado claro qué tipo infractor corresponde al mismo; y, por lo tanto, esta falta de identificación impide no solo a la Administración — en la determinación de la responsabilidad administrativa o la sanción aplicable (de ser el caso), efectuar un adecuado análisis y valoración de lo actuado; sino que además genera en el administrado el desconocimiento de hechos que se le imputan.
134. Llegados a este punto, y en atención a lo esbozado, es posible advertir deficiencias en el contenido de la imputación de cargos respecto de la presente conducta infractora; por lo que corresponde declarar su nulidad.
135. En función a ello, se puede concluir que el presente procedimiento administrativo sancionador se tramitó vulnerando el principio de tipicidad; situación que acarrea la subsecuente vulneración del debido procedimiento y en específico al derecho de la defensa de Pluspetrol Norte, debido a que las deficiencias que contiene la imputación de cargos no le permiten conocer a exactitud la infracción normativa que pudo haber generado el hecho que se le imputa, y por el cual puede ser sancionado.
136. Por tanto, esta Sala considera que la Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 10 de noviembre de 2017 y la Resolución Directoral

N° 1410-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, con relación a la conducta infractora N° 2 del cuadro N° 1 de la presente resolución, fueron emitidas vulnerando los principios de debido procedimiento y tipicidad recogidos en los numerales 2 y 4 del artículo 246° del TUO de la LPAG, así como el requisito de validez de debida motivación del acto administrativo, establecido en el inciso 4 del artículo 3° de la citada norma, con lo cual se incurrió en las causales de nulidad de los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la referida norma⁷⁸.

137. En ese sentido, conforme al numeral 12.1 del artículo 12° del TUO de la LPAG⁷⁹, corresponde retrotraer el procedimiento a su inicio, debiendo la Autoridad Instructora iniciar nuevo procedimiento administrativo sancionador contra el presunto infractor por la comisión de las conductas infractoras N°s 1 y 2, debiendo considerar, en el momento de la imputación de cargos, lo prescrito en los artículos 252° y 253° del TUO de la LPAG.
138. Finalmente, carece de objeto pronunciarse sobre el recurso de apelación formulado con relación a este extremo, al haberse declarado la nulidad de los actos administrativos señalados en el considerando 136 de la presente resolución, los cuales son materia de cuestionamiento.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO. – **CONFIRMAR** la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio de 2018, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A. por la comisión de la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos establecidos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

⁷⁸ TUO de la LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

Son vicios del acto administrativo, que causan su nulidad de pleno derecho, los siguientes:

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a 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 (...)

⁷⁹ TUO de la LPAG.

Artículo 12.- Efectos de la declaración de nulidad

- 12.1 La declaración de nulidad tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha del acto, salvo derechos adquiridos de buena fe por terceros, en cuyo caso operará a futuro.
- 12.2 Respecto del acto declarado nulo, los administrados no están obligados a su cumplimiento y los servidores públicos deberán oponerse a la ejecución del acto, fundando y motivando su negativa.
- 12.3 En caso de que el acto viciado se hubiera consumado, o bien sea imposible retrotraer sus efectos, sólo dará lugar a la responsabilidad de quien dictó el acto y en su caso, a la indemnización para el afectado.

SEGUNDO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Subdirectoral N° 1846-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 10 de noviembre de 2017 y la Resolución Directoral N° 1410-2018-OEFA/DFAI del 26 de junio 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 N° 2 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; 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.

TERCERO. - **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 Ambiental

