



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios**

RESOLUCIÓN N° 001-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 0021-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1028-2019-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1028-2019-OEFA/DFAI, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Pluspetrol Norte S.A. contra la Resolución Directoral N° 3270-2018-OEFA/DFAI, la cual declaró el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a aquel mediante la Resolución Directoral N° 610-2015-OEFA/DFSAI.*

Por otro lado, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 3270-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 104.965 (ciento cuatro con 965/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por haber incumplido con la medida correctiva ordenada; ello, al haberse vulnerado el principio del debido procedimiento. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

Lima, 9 de enero de 2020

I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A.¹ (en adelante, **Pluspetrol Norte**) es una empresa que realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8, el cual se encuentra ubicado en los distritos de Trompeteros, Tigre, Urarinas, Nauta y Parinari, en la provincia y departamento de Loreto, en las cuencas de los ríos de Corrientes y

¹ Registro único de Contribuyente N° 20504311342.

Tigre².

2. Mediante Resolución Subdirectoral N° 211-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 22 de marzo de 2013³, la Subdirección de Instrucción e Investigación (SDI) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte⁴ (en adelante, PAS).
3. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 610-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015⁵ (en adelante, **Resolución Directoral I**), la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Pluspetrol Norte, por la comisión de las siguientes conductas infractoras⁶:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
1	Pluspetrol Norte no controló ni mitigó	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁷ ,	Numeral 3.3 de la Resolución de Consejo	Hasta 10,000 UIT

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 50 a 60. Cabe señalar que la referida Resolución Subdirectoral fue notificada a Pluspetrol Norte el 25 de marzo de 2013 (folio 61).

⁴ Debe mencionarse que, posteriormente a la notificación efectuada mediante Resolución Subdirectoral N° 211-2013-OEFA-DFSAI/SDI, la SDI precisó la imputación efectuada a través de la Resolución Subdirectoral N° 502-2014-OEFA/DFSAI/SDI (fojas 90 a 93).

⁵ Folios 186 a 202. La referida resolución fue notificada al administrado el 26 de octubre de 2015 (folio 203).

⁶ Cabe señalar que la declaración de la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, se realizó en virtud de la siguiente normativa:

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

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

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

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

⁷ **Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

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

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
	eficientemente el impacto negativo generado en los Sitios 1, 3 y 4 de la Batería 3, generando que el crudo migre e impacte negativamente en nuevas áreas adyacentes.	en concordancia con el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley 28611, Ley General del Ambiente (LGA) ⁸ .	Directivo N° 028-2003-OS/CD ⁹ .	
2	Pluspetrol Norte no cumplió con remitir al OEFA lo solicitado en la inspección de campo dentro del plazo establecido.	Rubro 4 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁰ y sus modificatorias.		De 1 a 50 UIT

Fuente: Resolución Subdirectoral N° 211-2013-OEFA-DFSAI/SDI.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

4. Asimismo, la primera instancia ordenó a Pluspetrol Norte cumplir la medida correctiva que se detalla a continuación:

⁸ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

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

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

⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003.

TIPIFICACIÓN Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE HIDROCARBUROS				
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
Rubro 3	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Arts. 38° y 46°, numeral 2, 192° numeral 13 inciso e) y 207° inciso d) del D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo 1 del D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° D.S. N° 026-94-EM. Art. 20° del D.S. N° 045-2001-EM. Arts. 58°, 59° y 60° del D.S. N° 032-2004-EM. Art. 3°, 40°, 41° lit. b), 47° y 66° inciso f) del D.S. N° 015-2006-EM.	De 10,000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB

¹⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

TIPIFICACION DE INFRACCIONES GENERALES Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES TIPO MÁXIMO: 3000 UIT			
Rubro 4	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
	No proporcionar a OSINERG o a los organismos normativos o hacerlo en forma deficiente, inexacta, incompleta o fuera de plazo, los datos e información que establecen las normas Decreto Supremo N° 029-97-EM vigentes, incluyendo las directivas, instrucciones y disposiciones de OSINERG.	Art. 5° de la Ley N° 27332; Art. 20° del Reglamento de Fiscalización de Actividades Energéticas por Terceros - Decreto Supremo N° 029-97-EM.	De 1 a 50 UIT

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva ordenada

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
Pluspetrol Norte no controló o mitigó eficientemente el impacto negativo generado en los Sitios 1, 3 y 4 de la Batería 3, generando que el crudo migre e impacte negativamente nuevas áreas adyacentes.	Identificar, caracterizar y remediar las áreas impactadas por el derrame, ubicadas en los Sitios 1, 3 y 4 de la Batería 3.	Cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución Directoral I.	Remitir a la DFAI del OEFA, en un plazo no mayor de quince (15) días hábiles, contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe que incluya los documentos, fotografías y/o videos, planos y las metodologías que acrediten las acciones adoptadas para identificar, caracterizar y remediar las áreas impactadas por el derrame, ubicadas en los Sitios 1, 3 y 4 de la Batería 3; conforme lo establecido en los estándares de calidad ambiental para suelo y agua vigentes. Asimismo, deberá adjuntar un cronograma de cumplimiento, en caso se encuentre pendiente la ejecución de dichas acciones.

Fuente: Resolución Directoral I
Elaboración: TFA

5. Frente al recurso de apelación interpuesto por Pluspetrol Norte, mediante Resolución N° 014-2016-OEFA/TFA-SEE del 23 de febrero 2016¹¹, la Sala Especializada en Energía del TFA confirmó la Resolución Directoral I en todos sus extremos.
6. Posteriormente, a través del Proveído EMC-01¹², notificado al administrado el 6 de julio de 2016, la SDI solicitó la remisión de información que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral I.
7. Mediante escrito con registro N° 047977¹³, presentado el 8 de julio de 2016, Pluspetrol Norte solicitó un plazo adicional de diez (10) días hábiles para remitir la información solicitada, en función al volumen de la información.
8. A través del Proveído EMC-02¹⁴, notificado al administrado el 13 de julio de 2016, la Autoridad Instructora otorgó al administrado un plazo adicional de cinco (5) días hábiles para la presentación de la documentación que acredite el cumplimiento de la medida correctiva dictada.

¹¹ Folios 234 al 252. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de marzo de 2016 (folio 253).

¹² Folios 256 al 257.

¹³ Folios 259 al 268.

¹⁴ Folios 269 y 270.

9. Transcurrido el plazo, y tras la revisión realizada en el Sistema de Trámite Documentario a fin de verificar si Pluspetrol Norte remitió la información que acreditase el cumplimiento de la medida impuesta, sin que se evidencie la presentación de escrito alguno por parte del administrado, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (SFEM) emitió el Informe N° 301-2018-OEFA/DFAI/SFEM¹⁵ del 28 de diciembre de 2018 (en adelante, **Informe de Verificación**), recomendando declarar el incumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante Resolución Directoral I y, en consecuencia, la reanudación del PAS conforme a lo prescrito en el artículo 19° de la Ley N° 30230.
10. Mediante la Resolución Directoral N° 3270-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018¹⁶ (en adelante, **Resolución Directoral II**), la Autoridad Decisora declaró el incumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral I y, reanudando el PAS, sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 104.965 (ciento cuatro con 965/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) vigentes a la fecha de pago.
11. El 29 de enero de 2019, el administrado interpuso recurso de reconsideración¹⁷ contra la Resolución Directoral II, el cual fue declarado infundado por la primera instancia el 15 de julio de 2019, a través de la Resolución Directoral N° 1028-2019-OEFA/DFAI¹⁸ (en adelante, **Resolución Directoral III**).
12. El 13 de agosto de 2019, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación¹⁹ contra la Resolución Directoral III, solicitando como pretensión principal la revocación o nulidad de la Resolución Directoral II, bajo los siguientes argumentos:

Aspectos materiales relacionados a la graduación de la multa impuesta

- 12.1 Señaló que la DFAI habría vulnerado el principio de verdad material establecido en el artículo IV del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de LPAG**); toda vez que al determinar el **beneficio ilícito** a partir del costo evitado, consideró para el cálculo de este último, el costo por servicios de 150 obreros y 50 supervisores como parte del escenario de cumplimiento, cuyo salario se habría extraído de información generada en el 2014 por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (**MTPE**) —concretamente un ingreso promedio de S/ 76.16 por día de trabajo para el servicio de obrero, y S/ 250.33 por día de trabajo para los servicios de

¹⁵ Folios 284 al 291.

¹⁶ Folios 295 al 297. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 8 de enero de 2019 (folio 298).

¹⁷ Mediante escrito con Registro N° 12879 (folios 299 al 314).

¹⁸ Folios 322 al 327. Acto notificado el 19 de julio de 2019 (folio 328).

¹⁹ Presentado mediante escrito con registro N° 2019-E01-079137 (folios 329 al 346).



un supervisor—; sin embargo, de la revisión de la información disponible en el portal institucional de la referida institución no se pudo advertir la existencia de algún documento que date de esa fecha en el que se hubiera previsto que el nivel de ingresos mensuales de un supervisor en el sector hidrocarburos ascienda a los mencionados valores. Lo cual no permite corroborar la veracidad de la información utilizada por la DFAI.

12.2 Por consiguiente, consideró que para la determinación de ambos salarios se debe hacer uso de la siguiente información:

a) Solicitó que la valorización de los servicios de un ingeniero para la realización de los trabajos de control y mitigación eficiente del impacto negativo, se efectúe en función al promedio mensual previsto en el portal institucional del MTPE (concretamente sobre la base de la información actualizada al 2017 de los ingresos mensuales según familiar de carreras universitarias); cuyo monto asciende a S/ 16.55 por hora.

b) Solicitó que la valorización de los servicios de un obrero, se emplee la remuneración normal bruta promedio mensual del sector privado urbano (concretamente junio y diciembre de 2005), obtenida luego de realizada la Encuesta Nacional de Sueldos y Salarios y Salarios a empresas privadas de 10 y más trabajadores, realizada por el MTPE y publicada en abril de 2006; siendo que el sueldo por un día de trabajo (el cual se debe calcular considerando el supuesto en el obrero realice labores durante 4.3 semanas, tomando en cuenta 40 horas semanales) ascenderá a S/ 43.16 (en aplicación del IPC para Lima Metropolitana a la fecha de incumplimiento de la infracción 2012).



12.3 De otro lado, en torno a la **Tasa COK**, Pluspetrol Norte aseveró que al haber sido extraída del *Estudio Aplicación de la Metodología de la Estimación del WACC: El caso del sector hidrocarburos peruano*, del año 2011, no constituye un documento técnico de trabajo elaborado por el Osinergmin, sino que es una presentación *power point* elaborada por un integrante de dicha entidad (dentro del cual se cita lo que sería una tasa COK (anual), aplicable a los productores de hidrocarburos equivalente a 16.3%); por lo que no puede ser empleada para fundamentar un pronunciamiento del OEFA, en tanto no describe cuál es la fuente de donde proviene la tasa, ni describe los datos utilizados para su cálculo, no siendo posible validar si es correcta o no.



12.4 Aunado a ello, mencionó que, en tanto la tasa COK es distinta para cada sector (hidrocarburos) y variable en el tiempo, los costos evitados estimados a la fecha de la comisión de infracción (diciembre de 2012) debieron actualizarse al mes de julio de 2015, en base a una tasa de rentabilidad que refleje las condiciones económicas del sector hidrocarburos para dicho año, vale decir, para el 2015.



12.5 En ese sentido, acotó que es contrario al principio de verdad material realizar la actualización de dólares de diciembre de 2012 a noviembre de 2018 —como lo hizo la DFAI— en base a una tasa de actualización del 2011; toda vez que, sobre la base de las reglas propias de la economía, para expresar un monto de dinero de años pasados a años más recientes se debe utilizar necesariamente la tasa del año más reciente, lo que no se ha cumplido en este caso.



12.6 Sin perjuicio de ello, señaló además que, de la revisión de los documentos de trabajo emitidos por la Gerencia de Políticas y Análisis Económico del OSINERGMIN se evidencia la elaboración del documento *El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú*, de enero de 2017; donde, no solo se hace referencia al WACC anual para la industria de hidrocarburos entre el 2011 y 2015, sino que, además, contempla el costo de capital o tasa COK anual para el mismo periodo, la misma que equivale a 11.57%.



12.7 Respecto al **factor tiempo (T)**, el recurrente señaló que, en el marco de los procedimientos sancionadores, la determinación y graduación de la sanción se encuentran directamente vinculados a la declaración de la responsabilidad administrativa; de ahí que, precisó, si en el presente caso esta fue declarada el 30 de junio de 2015 con la emisión de la Resolución Directoral I, la determinación de la multa debió efectuarse en ese lapso, lo que supone otorgar al valor *T*, el equivalente a 30 meses; y no, como calculó la DFAI considerando el mes de noviembre de 2018 (vale decir, 71 meses). Ello, al considerar que el cálculo tardío de la multa se debe a causas no atribuibles a Pluspetrol Norte, sino a la propia actuación de la agencia de fiscalización.



12.8 Aunado a ello, indicó que la Ley N° 30230 fue diseñada con el propósito de liberar a los administrados de la imposición de sanciones en favor de la corrección de los efectos nocivos de los ilícitos administrativos y no para afectar negativamente al administrado; sin que exista impedimento legal alguno para que, en ese sentido, el OEFA estime las multas aplicables considerando la fecha en que declaró la responsabilidad administrativa por las infracciones respectivas.

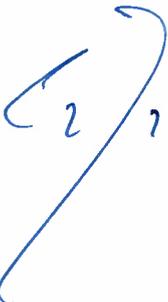
12.9 La vulneración del debido procedimiento y al principio de verdad material también fue alegada por el administrado respecto de los factores para la graduación de sanciones, al considerar este que:

- 
- a) Para el **criterio 1.1 del factor f.1**, indicó que no se advierte sustento técnico alguno que respalde la consideración de una afectación potencial de la flora y fauna del entorno. Ello, en tanto mencionó que no se han identificado cuáles son las supuestas especies que podrían verse afectadas por los hechos relacionados a la conducta
- 



infractora, más aún cuando el evento ocurrió en una zona operativa.

- b) En ese sentido, acotó que, si el TFA pretende invocar textos académicos para justificar lo que serían los supuestos impactos potenciales, se ha de considerar que estos son de carácter abstracto, general y no guardan relación con los estudios sobre las características específicas de las zonas donde ocurren las infracciones, por lo que no resulta idóneos para motivar la resolución en el caso particular.
- c) Por ello, precisó que el OEFA debe demostrar que los textos invocados se encuentran referidos a estudios científicos de las zonas donde ocurren las infracciones administrativas que pretende sancionar, al tiempo en que estas se cometieron, puesto que las condiciones ambientales y la forma en que interactúan con otros elementos varían según el entorno.
- d) Así también, señaló que, en la Resolución Directoral I, se indicó que el impacto ocurrió en un punto específico (YANAYACU AGUAJAL-OEFA-P1-01-AGUA), a partir de la superación del parámetro Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH), aceites y grasas y mercurio; razón por la cual aseveró que solo se provocó daño potencial a la flora no a la fauna.
- e) De esa forma, aseveró que, en tanto no obra medio probatorio alguno que acredite la existencia de un supuesto daño potencial sobre los referidos componentes invocados por el OEFA, al ítem 1.1 del factor f.1 se le debe asignar un valor de 10%.
- f) Respecto al **criterio 1.2 del factor f.1** (grado de incidencia de la calidad del ambiente), Pluspetrol Norte refirió que, según la Metodología para el cálculo de multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones a utilizar en la graduación de sanciones del OEFA, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología de Cálculo de Multas**), el impacto es regular cuando la alteración transgrede de dos a cuatro parámetros y es total cuando el factor o componente ambiental es afectado al punto de acabar con todas sus propiedades físicas, químicas y biológicas, o destruirlo.
- g) Siendo que, si bien en el caso particular, se otorgó al mencionado criterio el valor de 24%, en la Resolución Directoral I solo se verificó la superación de 3 parámetros o estándares de comparación, ya que se advirtieron excedencias en tres parámetros y en un punto de muestreo; por lo que, al corresponderle aplicar un impacto regular y no total, el valor que corresponde es de 12%.
- 
- 
- 
- 

- 
- 
- 
- h) En torno al **criterio 1.4 del factor f.1**, el recurrente mencionó que la DFAI al asignarle un valor de 24% por considerar que la recuperabilidad del área supuestamente impactada sería a largo plazo, no explica las razones que justificarían tal afirmación.
- i) Así, considera que, en tanto se está evaluando un presunto daño potencial (que no se ha materializado), no es lógico ni razonable que se establezca un periodo de recuperabilidad, pues se desconoce a ciencia cierta cuál sería el alcance y los efectos concretos en el ambiente; supuesto que sí podría deducirse de haberse determinado un escenario de daño real o concreto.
- j) Por ende, solicitó al TFA se deje sin efecto esta apreciación no objetiva y se reduzca su valor a 0%.
- k) Sobre el **factor f.2**, resaltó que, del documento denominado «Información Departamental, Provincia y Distrital de Población que requiere Atención Adicional y Devengado Per Cápita» —elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (**CEPLAN**) en diciembre de 2017—, se advierte que el índice de pobreza total del distrito de Trompeteros es de 34.3%.
- l) Por tanto, refirió que este valor, al haber sido determinado en base a la información del Instituto Nacional de Estadística e Informática (**INEI**), tiene mayor representatividad que el utilizado por el OEFA, por encontrarse más cercano a la fecha de infracción y la del cálculo de multa; corresponde modificar el valor asignado al factor f.2 reduciéndolo a 8%.

12.10 En función a dichas consideraciones, solicitó se modifique el valor final asignado al factor *F*, reduciéndolo de 204% a 150%.



II. COMPETENCIA

13. 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 (**Decreto Legislativo N° 1013**)²⁰, se crea el OEFA.

²⁰ 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.
- 
- 

- 
- 
- 
- 
14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley de Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental²¹ (**Ley del SINEFA**), 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.
15. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley de SINEFA 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 OEFA²².
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ 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/CD²⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

²¹ **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. (...).

²² **Ley del SINEFA.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²³ **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.

²⁴ **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.

supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.

17. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA²⁵ y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁶, disponen que el 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

18. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁷.
19. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA²⁸, se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de

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.

²⁵ Ley del SINEFA.

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.

²⁶ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y 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.

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

²⁸ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)



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.

- 
20. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
21. 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 ambiente²⁹.
22. 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 fundamental³⁰, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².
23. 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



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.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **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.

³¹ 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.



³² 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.

medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

24. 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 inciertos³³.
25. 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 PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

26. El recurso de apelación del administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221° del TUO de la LPAG³⁴, por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

27. Con carácter previo a la delimitación de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera menester acotar que, de la revisión del recurso de apelación interpuesto por el administrado, se advierte que aquel no presentó argumento alguno referido a la declaración del incumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante Resolución Directoral I.
28. En ese sentido, y en tanto el acto recurrido que habilitó a Pluspetrol Norte a ejercer su facultad de contradicción fue precisamente la Resolución Directoral III (a través

³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁴ Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019. TUO de la LPAG.

218.1 Los recursos administrativos son:

- a) Recurso de reconsideración
- b) Recurso de apelación

Solo en caso que por ley o decreto legislativo se establezca expresamente, cabe la interposición del recurso administrativo de revisión.

218.2 El término para la interposición de los recursos es de quince (15) días perentorios, y deberán resolverse en el plazo de treinta (30) días.

Artículo 221.- Requisitos del recurso

El escrito del recurso deberá señalar el acto del que se recurre y cumplirá los demás requisitos previstos en el artículo 124.

de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución Directoral II), las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso, son:

- (i) Efectuar la revisión de oficio del pronunciamiento alcanzado por la DFAI mediante Resolución Directoral III.
- (ii) Determinar si la multa impuesta a Pluspetrol Norte mediante Resolución Directoral II fue debidamente calculada por la Autoridad Decisora.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1) Revisión de oficio del pronunciamiento alcanzado por la DFAI mediante Resolución Directoral III

29. Como se precisó en el acápite precedente, Pluspetrol Norte solo presentó argumentos tendentes a cuestionar la sanción pecuniaria impuesta, no obstante dado que esta última responde directamente a la verificación del incumplimiento de la medida correctiva dictada, esta Sala considera pertinente revisar de oficio los actuados obrantes en el expediente, en aras de constatar lo sustentado por la Autoridad Decisora, tanto en la Resolución Directoral II como en la Resolución Directoral III (último acto que originó la interposición del recurso impugnativo analizado).
30. Para tal fin, corresponde efectuar ciertas precisiones respecto de la medida correctiva dictada en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados por el OEFA durante la vigencia de la Ley N° 30230; ello, habida cuenta que la sanción impuesta responde directamente al incumplimiento de aquella medida administrativa.
31. Así, en el artículo 19° de la citada norma, se señala que, durante un periodo de tres años —contados a partir de su vigencia—, el OEFA privilegiaría las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Siendo que, en ese lapso, esta institución tramitaría procedimientos excepcionales, caracterizados por dos etapas diferenciadas:
- 31.1. Un primer momento donde, ante la declaratoria de responsabilidad administrativa por la comisión de una conducta infractora, la Autoridad Decisora podía ordenar la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora; suspendiéndose en este último caso, el procedimiento administrativo sancionador.
 - 31.2. Otro momento, distinguido por la verificación del cumplimiento de la medida administrativa impuesta que, bien permitiría dar por concluido el procedimiento en curso, bien supondría su reanudación de haberse incumplido el mandato impuesto por la primera instancia acarreando la subsecuente sanción.

32. Bajo dicho escenario, queda claro que la medida correctiva se erige como una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida en el plazo, forma y modo establecidos por la autoridad competente, máxime si con su dictado se busca obtener, precisamente, la protección efectiva del bien jurídico ambiente —tal como se señala en el numeral 2.1 del artículo 2° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD³⁵, vigente al momento del dictado de aquellas—.
33. Verificación que, en el caso particular, corresponde a la autoridad supervisora, conforme se prescribe el numeral 42.2³⁶ del artículo 42° del citado cuerpo normativo.
34. Delimitado el marco normativo dentro del cual se dictó la medida correctiva impuesta, se tiene que, en el caso concreto, ante la determinación de la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la comisión de la conducta infractora N° 1 de Cuadro N° 1, la DFAI consideró la siguiente obligación:

Cuadro N° 3: Obligación que integra la medida correctiva dictada

Obligación
Identificar, caracterizar y remediar las áreas impactadas por el derrame, ubicadas en los Sitios 1, 3 y 4 de la Batería 3.

35. Siendo que, los detalles respecto al vencimiento del plazo de aquella, se muestran a continuación:

Cuadro N° 4: Detalle del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva

Medida correctiva	Plazo de cumplimiento de la medida correctiva			Plazo para acreditar el cumplimiento	
	Fecha de notificación	Duración (días hábiles)	Vencimiento de plazo	Duración (días hábiles)	Plazo Final
Medida correctiva N° 1	26/10/2015	45	30/12/2015	20 ³⁷	23/01/2016

Fuente: Resolución Directoral I y II.
Elaboración: TFA

³⁵ Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

Artículo 2°.- Medidas administrativas

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

³⁶ Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA

Artículo 42°.- Verificación del cumplimiento de una medida administrativa (...)

42.2 La Autoridad de Supervisión Directa, en vía de ejecución, verificará si el administrado cumplió con la medida administrativa impuesta en el modo, tiempo y lugar establecidos. 42.3 En caso se advierta el incumplimiento de dichas medidas, la Autoridad de Supervisión Directa deberá elaborar el Informe Técnico Acusatorio respectivo, el cual será puesto a consideración de la Autoridad Instructora.

³⁷ Resulta conveniente acotar que, conforme se señaló en el considerando 8 de la presente resolución, el plazo inicial para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva de 15 días fue ampliado a 5 días hábiles adicionales

- 
- 
36. Con ello en cuenta, el administrado debió cumplir con la obligación establecida en la medida correctiva impuesta y proceder con su acreditación de acuerdo con los plazos establecidos en el cuadro precedente, sobre la base de lo establecido en la Resolución Directoral I.
37. Hecho que, sin embargo, no fue posible constatar, dado que, de la revisión de oficio, se advirtió que Pluspetrol Norte no presentó medio probatorio suficiente que permitiera constatar el cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.
38. Por consiguiente, siendo que no obran pruebas suficientes a efectos de verificar el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, aunado al hecho que dicho extremo no fue objeto de cuestionamiento por el administrado en el recurso impugnativo interpuesto, este Colegiado estima conveniente confirmar dicho este extremo de la resolución venida en grado, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 222° del TUO de la LPAG³⁸.

VI.2) Determinar si la multa impuesta a Pluspetrol Norte mediante Resolución Directoral II fue debidamente calculada por la Autoridad Decisora

- 
39. Habiéndose confirmado el extremo habilitante para imponer una sanción dentro de los procedimientos administrativos sancionadores excepcionales —como el particular—, se ha de tener en cuenta que, tal como se reconoce en el numeral 2.2 del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD³⁹ (RITFA)—, entre las funciones conferidas a este Tribunal se establecen las de velar por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como las de constatar la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.
40. Razón por la cual, de manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación, resulta necesario verificar si al emitirse la Resolución Directoral II, la Autoridad Decisora cumplió con la observancia de los referidos principios⁴⁰. Una vez dilucidada dicha cuestión, este



³⁸ **TUO de la LPAG**
Artículo 222.- Acto firme
Una vez vencidos los plazos para interponer los recursos administrativos se perderá el derecho a articularlos quedando firme el acto.

³⁹ **Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio de 2019
Artículo 2°.- El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)
2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)



⁴⁰ 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.



Tribunal se pronunciará —de corresponder— sobre los argumentos planteados por el administrado a través recurso interpuesto.

41. Para ello, es pertinente traer a colación el marco normativo dentro del cual se desarrolla dicha potestad sancionadora y, concretamente, los principios en los cuales se cimenta su ejercicio por parte de la Administración Pública, como son el principio de legalidad y del debido procedimiento.

42. Así, se debe tener en cuenta que el principio de legalidad, reconocido en el inciso 1.1⁴¹ del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece 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 conferidas⁴².

43. En efecto, sobre el mencionado principio, Morón Urbina ha señalado lo siguiente⁴³:

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 derivársele como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

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.

41 **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.

42 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.

43 **MORÓN, J. (2017) Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General, Décimo segunda edición.** Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

- 
44. Bajo esa lógica, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.
45. Por su parte, el principio del debido procedimiento —establecido en el numeral 2 del artículo 248^{o44} del TUO de la LPAG—, es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
46. De lo expuesto, se colige entonces que el referido principio 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 derecho.
47. Precisamente, respecto de este último aspecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁴⁵, 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 los anteriores justifican el acto adoptado.
48. Motivación que, por otro lado, trasladada a la imposición de una multa de carácter pecuniario, implica que la autoridad administrativa consigne los fundamentos que sirven de sustento para la adopción de su decisión, basándose en un criterio de razonabilidad y aplicando los mecanismos legales que le permitirán la consecución del fin último de su imposición; que no es otro que el disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados, adecuando su actuar al cumplimiento de determinadas normas.
49. Para ello, la autoridad competente debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados al cometer las infracciones; lo cual se conseguirá en todo caso,

⁴⁴ **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: (...)

2. **Debido procedimiento.-** No se pueden imponer sanciones sin que se haya tramitado el procedimiento respectivo, respetando las garantías del debido procedimiento. Los procedimientos que regulen el ejercicio de la potestad sancionadora deben establecer la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándolas a autoridades distintas.

⁴⁵ **TUO de la LPAG**
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. (...)

observando a cabalidad lo establecido en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, cuyo detalle es el siguiente:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

3. Razonabilidad. - (...) las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, observando los siguientes criterios que se señalan a efectos de su graduación:

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
- b) La probabilidad de detección de la infracción;
- c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- d) El perjuicio económico causado;
- e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
- f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
- g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (...)

50. Llegados a este punto, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el OEFA, la determinación de la multa es evaluada de acuerdo con la Metodología para el Cálculo de Multas; la misma que, en su Anexo N° 1 señala que —en caso no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño)— la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego de ello se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

$$Multa (M) = \left(\frac{B}{p}\right) \cdot [F]$$

Donde:

B = Beneficio ilícito (obtenido por el administrado al incumplir la norma)

p = Probabilidad de detección

F = Factores para la graduación de sanciones (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

51. Partiendo de lo esbozado, esta Sala evaluará si la Resolución Directoral II (donde se sancionó a Pluspetrol Norte con la multa cuestionada) —en estricta observancia del principio del debido procedimiento antes descrito— se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos y, por ende, su dictado se ajustada a derecho y a la normativa aplicable.
52. Para lo cual, a efectos de valorar los argumentos planteados por el recurrente, este Tribunal tiene por conveniente delimitar en primer término el escenario bajo el cual se calculó la multa impuesta por parte de la Autoridad Decisoria para, con posterioridad, verificar su correcta determinación.

A) Del caso concreto

53. A través de la Resolución Directoral II, la DFAI resolvió reanudar el PAS ante el incumplimiento de la medida correctiva impuesta y, subsecuentemente, sancionar a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a **104.965 UIT**, por la comisión de la infracción N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, conforme el siguiente detalle:

Cuadro N° 5: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	77.18 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores para la graduación de sanciones F = (1+f ₁ +f ₂ +f ₃ +f ₄ +f ₅ +f ₆ +f ₇)	204%
Reducción del 50% en aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230	-50%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	104.965 UIT

Fuente: Informe de Verificación.
Elaboración: TFA

54. Elementos que, por otro lado, fueron estructurados de la siguiente manera:

a) Beneficio ilícito

55. Como resumen del beneficio ilícito se advierte el detallado a continuación:

Cuadro N° 6: Cálculo del Beneficio Ilícito efectuado por la DFAI

Descripción	Valor
Costo evitado por no controlar o mitigar eficientemente el impacto negativo generado en los Sitios 1, 3 y 4 de la Bateria 3, generando que el crudo migre e impacte negativamente nuevas áreas adyacentes	US\$39,859.03
COK (anual)	16.31%
COK _m (mensual)	1.27%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento	71
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de la multa [CE*(1+COK) ^T]	US\$97,648.20
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses	3.28
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa (S/.)	S/. 320,286.10
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT ₂₀₁₈	S/. 4,150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	77.18 UIT

Fuente: Informe de Verificación
Elaboración: DFAI

56. Siendo que, para el cálculo del costo evitado, la primera instancia tuvo en cuenta entre otros, los conceptos referidos a: (i) actividades limpieza del material peligroso (para lo que se emplearía el servicio de supervisores y obreros); ii) los equipos de protección personal que se emplearían para tal fin; y, (iii) el sistema de

contención (geomembrana).

b) Probabilidad de detección

57. En relación a este punto, dicha autoridad consideró una probabilidad de detección alta (0.75), toda vez que la infracción fue verificada mediante una supervisión especial, la cual fue realizada por la Dirección de Supervisión del 14 al 16 de diciembre de 2012.

c) Factores para la graduación de sanciones

58. Al respecto, la DFAI precisó que los factores para la graduación de sanciones ascienden a un valor de 204%, el cual se resume con el siguiente detalle:

Cuadro N° 7: Factores para la graduación de sanciones

Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	88%
f2. El perjuicio económico causado	16%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-
f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	104%
Factores para la graduación de sanciones: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	204%

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de DFAI.

B) Análisis del TFA

59. Como se desprende de la delimitación efectuada, en el caso materia de análisis, la DFAI consideró que el Beneficio Ilícito provino del costo evitado en el que incurrió el administrado al no cumplir con controlar o mitigar eficientemente el impacto negativo generado en los Sitios 1, 3 y 4 de la Batería 3, generando que el crudo migre e impacte negativamente nuevas áreas adyacentes.

60. En efecto, para el cálculo del costo evitado —y en esa medida de los conceptos que lo constituirían—, la primera instancia consideró el costo de delimitación con geomembrana del área contaminada con hidrocarburo con la finalidad de detener su extensión por nuevas áreas adyacentes; siendo que, en el pie de página 22 de la mencionada resolución, se efectuó la siguiente precisión:

²² Se ha considera^(sic) un área de 6,12 hectáreas que se encuentra especificada como área contaminada en el Informe Técnico Acusatorio N° 06-2013-OEFA/DS numeral 16.

61. Sin embargo, de la revisión del Anexo N° 1 del Informe de Verificación (el cual sirvió de sustento de la Resolución Directoral II), se advierte que la SFEM, indicó

un valor de 989⁴⁶ m², para establecer el costo de la implementación de la geomembrana, siendo que, de la revisión del referido informe, no se evidencia cómo es que se llegó a determinar este valor, conforme se detalla a continuación:

Anexo N° 1

Estructura de costos para la delimitación de un área

Cabe mencionar que las actividades tomadas en consideración se han basado de manera referencial en los informes de metodología de remediación enviadas por el administrado en el presente caso, así como en otros informes de naturaleza similar.

Actividades y costos

(a) Delimitación y dimensionamiento del área impactada						US\$ 39,859.03
Ítems	Fecha de costeo	Unidad	Cantidad	Precio asociado (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Limpieza de Material Peligroso		Días				
Obreros	Jul-13	3	150	S/. 76.16	S/. 33,530.64	US\$ 13,061
Supervisor	Jul-13	3	50	S/. 250.33	S/. 36,737.73	US\$ 14,308
EPPS		Cantidad por persona				
		hr	989	7.80	S/. 1,516.40	US\$ 590.80
				2.90	S/. 2,607.89	US\$ 976.76
antiempañante	Set-13		200	S/. 6.30	S/. 1,224.78	US\$ 477.02
Casco económico con ratchet	Set-13		200	S/. 9.90	S/. 1,924.86	US\$ 749.61
Overol drill reflectante	Set-13		200	S/. 46.90	S/. 9,117.82	US\$ 3,551.17
Bota de cuero con punta de	Set-13		200	S/. 25.90	S/. 5,035.21	US\$ 1,961.09
Geomembranas						
Geomembrana	Mar-17	hr	989	S/. 10.81	S/. 10,745.15	US\$ 4,184.97
Total					S/. 102,340.28	US\$ 39,859.03

62. Llegados a este punto, resulta menester acotar que es función de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos de la DFAI, efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente⁴⁷.
63. Circunstancia que, sin embargo, no fue advertida por esta Sala, toda vez que, aun cuando en el artículo 4° de la Resolución Directoral II se señala que el Informe de Verificación forma parte integrante de la motivación de la mencionada resolución, este presenta falta de especificación respecto del costo referido al metraje de geomembranas necesario para la contención de los derrames sobre la base del perímetro sobre el cual se debieron implementar las medidas necesarias, a efectos de evitar la migración del hidrocarburo.
64. Ausencia que, en todo caso, permite concluir a esta Sala la vulneración del debido procedimiento en el extremo referido a la imposición de la sanción pecuniaria; no

⁴⁶ Cabe señalar que, si bien del referido documento, la SSAG consignó como unidad horas (hr), este Tribunal advierte que se trata de un error material en el que se incurrió, siendo que la unidad correcta a emplear debió ser m².

⁴⁷ Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre del 2017.

Artículo 65.- Funciones de la Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos

La Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos tiene las siguientes funciones:

- a) Efectuar el análisis del cálculo de las multas correspondientes a infracciones ambientales mediante la aplicación de la metodología correspondiente.

solo porque esta falta de motivación afecta, de manera directa, en el derecho de defensa del administrado (toda vez que se produjo en Pluspetrol Norte el desconocimiento de los criterios que conllevaron a su adopción), sino, además, dicha ausencia supone un detrimento en la eficacia del acto en sí mismo, dado que al ser —precisamente— la motivación uno de los requisitos esenciales de su emisión, su inexistencia, se erige como causal de nulidad. Ello, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG⁴⁸.

65. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral II, en el extremo a través del cual sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 104.965 UIT (ciento cuatro con 965/1000); y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, respecto de dicho extremo.
66. Ahora bien, sin perjuicio de la nulidad declarada por esta Sala y dejando a salvo la revisión que pueda efectuar la primera instancia a efectos de motivar adecuadamente la multa a imponer (sobre la base de los actuados obrantes en el presente expediente), resulta necesario precisar que, de acuerdo al mapa denominado *Pluspetrol Norte S.A. – LOTE 8 Batería 3 – Sitios PAC*⁴⁹, las áreas correspondientes a los Sitios PAC 1, 3 y 4, se encuentran separadas en dos (2) extensiones. Siendo que, para cada una de ellas, corresponde un perímetro sobre el cual se debieron implementar las medidas necesarias a fin de que el hidrocarburo no migre y afecte una mayor extensión; cálculo del mismo que, por otro lado, se presenta a continuación:

Cuadro N° 8: Perímetro calculado sobre las áreas PAC

Nombre	Área PAC (ha)	Perímetro (m)
Sitio 1 y 3	4.69	2022.38
Sitio 4	1.43	669.05
Total		2691.43

Fuente: ITA.
Elaboración: TFA.

67. Y que, a mayor detalle, se grafica a través del siguiente mapa elaborado por la Coordinación del Sistema de Información Geográfica (CSIG) del OEFA:

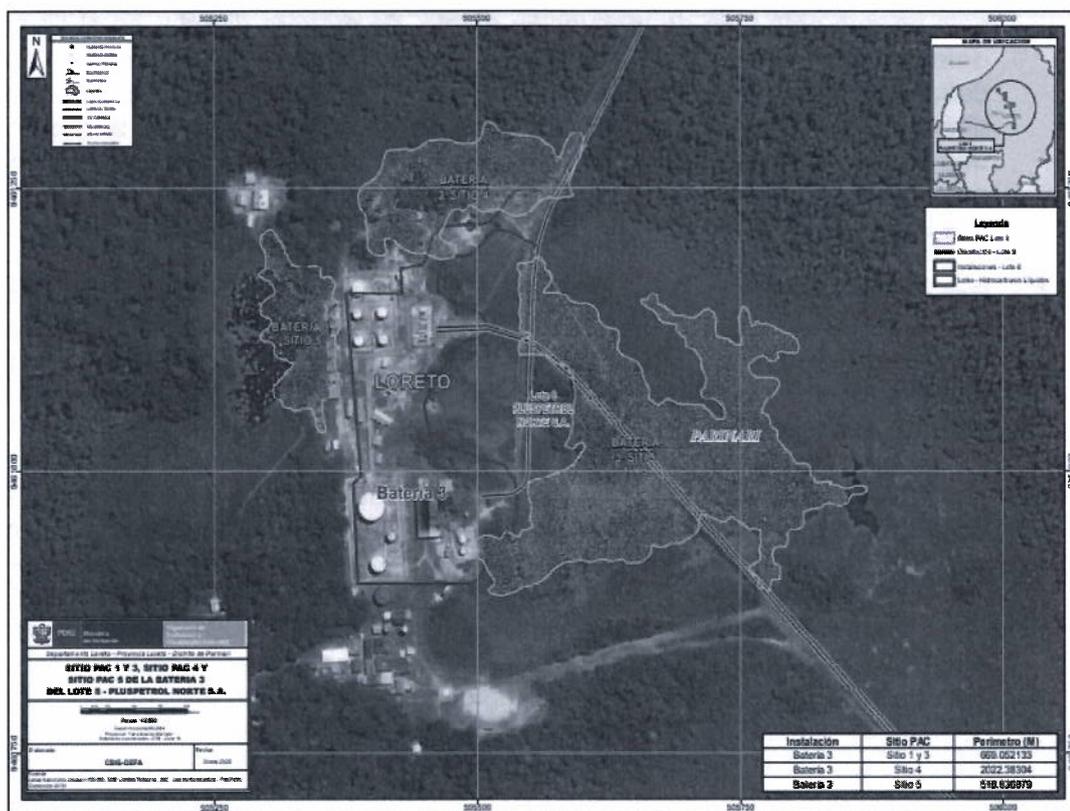
⁴⁸ TUO de la LPAG

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. (...)

⁴⁹ Folio 30.



Fuente: ITA
Elaboración: CSIG – OEFA

68. En consecuencia, a juicio de esta Sala, la primera instancia debe tomar como valor de referencia para estimar el costo evitado, una longitud de 2691.43 m, sobre la cual se debió implementar los mecanismos necesarios a fin de evitar la migración del hidrocarburo, salvo que se considere la pertinencia de establecer criterios técnicos diferentes a los planteados por el TFA.
69. Finalmente, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 1028-2019-OEFA/DFAI del 15 de julio de 2019, a través de la cual se declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Pluspetrol Norte S.A. contra la Resolución Directoral N° 3270-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, a través de la cual se declaró el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a aquel a través de la Resolución Directoral N° 610-2015-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2015, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD** la Resolución Directoral N° 3270-2018-OEFA/DFAI del 31 de diciembre de 2018, en el extremo a través del cual sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 104.965 (ciento cuatro con 965/1000) Unidades Impositivas Tributarias, al haberse vulnerado los principios de legalidad y debido procedimiento; y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a Pluspetrol Norte S.A. y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ

Presidenta

Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Vocal

Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
MARY ROJAS CUESTA
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 001-2020-OEFA/TFA-SE, la cual contiene 26 páginas.