



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

**RESOLUCIÓN N° 045-2020-OEFA/TFA-SE**

EXPEDIENTE : 699-2016-OEFA/DFSAI/PAS  
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS  
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.  
SECTOR : HIDROCARBUROS  
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 01177-2019-OEFA/DFAI

**SUMILLA:** *Se confirma la Resolución Directoral N° 01177-2019-OEFA/DFAI del 5 de agosto de 2019, en el extremo que declaró el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a Pluspetrol Norte S.A. mediante la Resolución Directoral N° 1564-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017.*

**Se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 01177-2019-OEFA/DFAI del 5 de agosto de 2019, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 1 170.545 (mil ciento setenta con 545/1000) Unidades Impositivas Tributarias por el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a Pluspetrol Norte S.A. mediante la Resolución Directoral N° 1564-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017; y, en consecuencia, retrotraer el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.**

Lima, 10 de febrero de 2020

**I. ANTECEDENTES**

1. Pluspetrol Norte S.A.<sup>1</sup> (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

<sup>1</sup> Registro único de Contribuyente N° 20504311342.

Corrientes y Tigre.

2. Mediante Resolución Subdirectorial N° 843-2016-OEFA-DFSAI/SDI del 20 de julio de 2016<sup>2</sup> (en adelante, **Resolución Subdirectorial**), la Subdirección de Investigación e Instrucción de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (DFSAI) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte. Más adelante, dicha Subdirección emitió el Informe Final de Instrucción N° 1189-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 17 de noviembre de 2017<sup>3</sup> (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
3. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 1564-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017<sup>4</sup> (en adelante, **Resolución Directoral I**), la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Pluspetrol Norte<sup>5</sup>, por la comisión de la siguiente conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1:

<sup>2</sup> Folios 8 a 15. Cabe señalar que el mencionado acto fue debidamente notificado al administrado el 25 de julio de 2016 (folio 16).

<sup>3</sup> Folios 55 a 64. Cabe señalar que el mencionado informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 1029-2017-OEFA/DFSAI el 17 de noviembre de 2017 (folio 65).

<sup>4</sup> Folios 78 a 88. Cabe señalar que el mencionado acto fue debidamente notificado al administrado el 20 de diciembre de 2017 (folio 89).

<sup>5</sup> En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
Pluspetrol Norte no adoptó las medidas de prevención para evitar, mitigar y remediar los impactos negativos en la cocha y ecosistema acuático ubicados a la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM <sup>6</sup> (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente <sup>7</sup> (LGA).	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias <sup>8</sup> .	Hasta 10,000 UIT

<sup>6</sup> **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2006. Cabe precisar que el Anexo del mencionado decreto supremo fue publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 5 de marzo de 2006.

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

<sup>7</sup> **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

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

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

**Artículo 75.- 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. (...)

<sup>8</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones del Osinergmin**, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de abril de 2008.

**Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
Corrientes-Saramuro del Lote 8, los cuales fueron generados por un derrame de petróleo.			

Fuente: Resolución Directoral I.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

4. Asimismo, mediante el artículo 2° de la Resolución Directoral I, la DFSAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva que se detalla, a continuación, en el Cuadro N° 2:

**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 adoptó las medidas de prevención para evitar, mitigar y remediar los impactos negativos en la cocha y ecosistema acuático ubicados a la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8, los cuales fueron generados por un derrame de petróleo.	Pluspetrol Norte deberá realizar acciones con el objeto de identificar, caracterizar, limpiar, rehabilitar y remediar las áreas impactadas por el derrame, ubicadas en la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8, los cuales fueron generados por un derrame de petróleo.	En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que determina responsabilidad administrativa.	Remitir a la DFSAI 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, la siguiente información: a) Informe técnico, indicando las acciones adoptadas a fin de identificar, caracterizar, rehabilitar y remediar las áreas impactadas por el derrame, ubicadas a la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8. Dichas acciones deben ser adoptadas conforme a los Estándares de Calidad Ambiental para suelo agrícola y agua vigente, a través de monitoreos de calidad de agua y suelo, emitidos por un laboratorio acreditado ante la autoridad competente. b) Cronograma de cumplimiento para identificar, caracterizar y remediar, según corresponda, las áreas impactadas por

aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
			<p>el derrame, ubicados en la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8.</p> <p>c) Registros fotográficos fechados y georreferenciados con coordenadas UTM WGS 84, de los trabajos, estado actual y final, que acrediten la limpieza, revegetación (toda vez que hubo material vegetal impregnado con hidrocarburos) y rehabilitación de la cocha y ecosistema acuático ubicados a la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8.</p>

Fuente: Resolución Directoral I.  
Elaboración: TFA.


5. Mediante Resolución N° 139-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de mayo de 2018<sup>9</sup>, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA confirmó la Resolución Directoral I en todos sus extremos.
6. Posteriormente, a través de la Carta N° 324-2018-OEFA/DFAI-SFEM<sup>10</sup>, debidamente notificada al administrado el 16 de julio de 2018, la SFEM de la DFAI solicitó la remisión de información que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral I.
7. Cabe indicar que, a través del escrito con registro N° 62800<sup>11</sup>, presentado el 25 de julio de 2018, el administrado presentó información, a efectos de acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas por la Autoridad Decisora.
8. Luego de la evaluación de la información presentada por el administrado, mediante Carta N° 398-2018-OEFA/DFAI-SFEM<sup>12</sup>, debidamente notificada al administrado el 8 de agosto de 2018, la SFEM de la DFAI solicitó la remisión de

<sup>9</sup> Folios 115 a 131. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 28 de mayo de 2018 (folio 133).

<sup>10</sup> Folios 135 a 136.

<sup>11</sup> Folios 137 a 145.

<sup>12</sup> Folios 146 a 149.



información que acredite el cumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral I, en tanto que la remitida no presentaba los medios probatorios, tal como indicaba la medida correctiva.

9. Cabe indicar que, mediante la Carta N° 00067-2019-OEFA/DFAI-SFEM<sup>13</sup>, debidamente notificada el 23 de enero de 2019, la SFEM solicitó información para la verificación del cumplimiento de la medida correctiva.
10. Asimismo, conforme con el Informe de Supervisión N° 18-2019-OEFA/DSEM-CHID del 31 de enero de 2019<sup>14</sup>, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas (**DSEM**) realizó una supervisión especial durante el 4 y 5 de octubre de 2018 en el Lote 8, a fin de, entre otros, verificar el cumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral I.
11. A través de la Carta N° 00121-2019-OEFA/DFAI-SFEM<sup>15</sup>, debidamente notificada al administrado el 7 de febrero de 2019, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) citó al administrado a una reunión para el 13 de febrero de 2019, la cual se llevó a cabo dicho día<sup>16</sup>.
12. Mediante Carta N° 336-2019-OEFA/DFAI/SFEM<sup>17</sup>, debidamente notificada al administrado el 6 de marzo de 2019, la SFEM citó al administrado a una reunión para el 8 de marzo de 2019, la cual se llevó a cabo dicho día<sup>18</sup>.
13. A través de la Carta N° 482-2019-OEFA/DFAI/SFEM<sup>19</sup>, debidamente notificada al administrado el 4 de abril de 2019, la SFEM citó al administrado a una reunión para el 5 de abril de 2019, la cual se llevó a cabo dicho día<sup>20</sup>.
14. Mediante Oficio N° 0052-2019-OEFA/DFAI del 14 de junio de 2019, la DFAI solicitó precisar a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (**Dgaah**) del Minem si para la emisión del Informe de Evaluación N° 355-2019/MEM/DGAAH/DEAH y la Resolución Directoral N° 253-2019-MEM/DGAAH se ha previsto la situación de las medidas correctivas impuestas por el OEFA. Ante dicho documento, la Dirección de Evaluación Ambiental de Hidrocarburos (**DEAH**) del Minem, mediante Oficio N° 263-2019-MINEM/DGAAH/DEAH del 21 de junio de 2019, señaló que lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 253-

---

<sup>13</sup> Folios 151 a 152.

<sup>14</sup> Folios 154 a 167.

<sup>15</sup> Folios 168 a 169.

<sup>16</sup> Folio 170.

<sup>17</sup> Folio 171.

<sup>18</sup> Folio 172.

<sup>19</sup> Folio 173.

<sup>20</sup> Folios 174 a 175.

2019-MEM/DGAAH no exime al administrado del cumplimiento de las medidas correctivas impuestas por el OEFA.

15. Mediante escrito con registro N° 65108 presentado el 4 de julio de 2019<sup>21</sup>, el administrado presentó un informe técnico que contiene las acciones adoptadas a fin de limpiar y remediar las áreas afectadas por el derrame ocurrido a la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8.
16. Mediante Informe N° 00854-2019-OEFA/DFAI-SFEM del 5 de agosto de 2019<sup>22</sup>, la SFEM recomendó a la Autoridad Decisora lo siguiente: (i) declarar el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a Pluspetrol Norte mediante la Resolución Directoral I; (ii) reanudar el procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230; y, (iv) sancionar al administrado con una multa total ascendente a 1 170.545 (mil ciento setenta con 545/1000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).
17. Posteriormente, a través de la Resolución Directoral N° 01177-2019-OEFA/DFAI emitida el 5 de agosto de 2019<sup>23</sup> (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a Pluspetrol Norte mediante la Resolución Directoral I y lo sancionó con una multa ascendente a 1 170.545 (mil ciento setenta con 545/1000) UIT.
18. El 4 de setiembre de 2019, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación<sup>24</sup> contra la Resolución Directoral II, en la cual precisó los argumentos que se mencionan, a continuación:

#### ***Cuestión previa***

- a) El administrado indicó que, bajo la aplicación del principio de la prohibición de reforma en peor, contenido en el numeral 247.2 del artículo 247° y el numeral 258.3 del artículo 258° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**), la resolución que emita el TFA resolviendo el recurso de apelación no deberá empeorar la posición del recurrente.

#### ***Respecto al procedimiento administrativo sancionador***

##### ***Sobre la prescripción de la potestad sancionadora***


- b) El apelante alegó que, conforme con el principio de seguridad jurídica, que

<sup>21</sup> Folios 176 a 234.

<sup>22</sup> Folios 245 a 259.

<sup>23</sup> Folios 260 a 263. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 12 de agosto de 2019 (folio 264).

<sup>24</sup> Mediante escrito con Registro N° 2019-E01-084969 presentado el 4 de setiembre de 2019 (folios 265 a 303).




sustenta la figura de la prescripción, es válido señalar que la prescripción extintiva en el ámbito de la potestad sancionadora es una limitación que se impone a la Administración por el ejercicio tardío de la misma y en beneficio de la seguridad jurídica; de modo que, una vez transcurrido el plazo legal, esta pierde la posibilidad de poder sancionar las conductas ilícitas dentro de un procedimiento administrativo sancionador.

- c) Asimismo, el administrado señaló que la prescripción regulada en el TUO de la LPAG, de acuerdo a la doctrina nacional y comparada, concluye que la potestad sancionadora no sólo implica la declaración de responsabilidad por las infracciones cometidas; sino también, como elemento principal, la determinación de la sanción administrativa, regulado en la N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)<sup>25</sup>.
- d) Del mismo modo, el apelante señaló que, si bien se emitió la Resolución Directoral I antes del vencimiento del plazo prescriptorio, esta no implicó el ejercicio pleno de la potestad sancionadora del OEFA, dado que, a través del mismo, solo se declaró la responsabilidad administrativa y no se impuso la sanción respectiva; la cual, se determinó y aplicó luego de que se produjera el plazo prescriptorio de cuatro (4) años.
- e) Pluspetrol Norte mencionó que la conducta imputada tiene dos aspectos: i) no adoptar medidas de prevención para evitar impactos (ex ante) y ii) acciones correctivas (medidas de mitigación y remediación, esto es, ex post). En la primera, se configura la infracción en el momento mismo en que se produce la afectación al ambiente o sus componentes; mientras que, en la segunda, se configura en el momento en que vence el plazo legal con que cuenta el responsable del impacto para ejecutar dichas acciones, sin que estas se hayan adoptado, pues sólo bajo dicho escenario es posible hablar de una situación de incumplimiento, pero, para efectos prácticos, debieron ser ejecutadas inmediatamente después de ocurrido el derrame<sup>26</sup>.
- f) En esa línea, de acuerdo con el recurrente, la infracción cometida es una instantánea con efectos permanentes, pues se consumó en el momento mismo en que se produjo el impacto producto de la inejecución de las



<sup>25</sup> Literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° del mencionado cuerpo normativo, el cual señala que la potestad sancionadora comprende la investigación de la comisión de los ilícitos administrativos, así como la imposición de las sanciones correspondientes, en caso se declare la responsabilidad del administrado imputado dentro del procedimiento sancionador.

<sup>26</sup> De acuerdo con el administrado, conforme con el artículo 3° del RPAAH concordado con los artículos 74° y 75° de la LGA, no existe una precisión sobre cuándo deben de ejecutarse dichas acciones ex-post, con lo cual no existe un plazo legal cierto y expreso para la ejecución de las acciones de mitigación y remediación. Por ello, en tanto que la norma no contempla un plazo expreso, no establece criterios objetivos en base a cuáles éste puede ser determinado y el OEFA tampoco fijó un plazo que complemente el referido vacío normativo, para efectos prácticos de determinar el plazo prescriptorio, se considera que las acciones de mitigación y remediación debieron ser ejecutadas inmediatamente después de ocurrido el derrame (en otras palabras, 17 de setiembre de 2014).





medidas tendientes a evitar tal afectación; siendo que, en todo caso, lo que ha permanecido en el tiempo fue el supuesto efecto o impacto derivado de tal inejecución (cuerpo de agua impactado).

- 
- 
- g) Así también, el apelante precisó que la fecha de configuración o consumación corresponde a la oportunidad en que se realiza la conducta tipificada como infracción, mientras que la fecha de verificación o detección está determinada por la oportunidad en que el ilícito es constatado o advertido por la agencia fiscalizadora, por lo que ambas fechas pueden ser distintas; y, para efectos de la evaluación de la prescripción, no es relevante la fecha de verificación del ilícito, sino más bien la fecha de configuración u ocurrencia. Con ello, el TFA no puede utilizar la fecha de verificación a efectos del cómputo del plazo de prescripción.
- h) Del mismo modo, el administrado indicó que el OEFA no podría calificar los hechos como infracciones permanentes, dado que en estas debe existir una conducta antijurídica que se prolonga de manera indefinida en el tiempo. De igual forma, no se podría considerar como situación antijurídica la voluntad del infractor, pues se encuentra en la esfera interna o subjetiva de los administrados, siendo, además, que el régimen de responsabilidad aplicable es objetivo.
- i) El recurrente indicó que la infracción materia de análisis se configuró el 17 de setiembre de 2014, siendo que, posteriormente, el procedimiento administrativo sancionador se inició el 25 de julio de 2016, había transcurrido un plazo prescriptorio de 1 año, 10 meses y 8 días. Asimismo, en tanto que Pluspetrol Norte presentó sus descargos al interior del procedimiento el 24 de agosto de 2016, el plazo de prescripción se reanudó el 30 de setiembre de 2016; por ello, la DFAI contaba hasta el 27 de noviembre de 2017 para ejercer plena y válidamente su potestad sancionadora, lo cual no ocurrió, puesto que se emitió la Resolución Directoral II el 5 de agosto de 2019, notificada el 12 de agosto del mismo año.


*Sobre la caducidad administrativa*

- j) El administrado señaló que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG, a través de la caducidad administrativa corresponde disponer el archivo del procedimiento administrativo sancionador en aquellos casos en que, habiendo transcurrido el plazo máximo de tramitación del mismo, no se cuenta con un pronunciamiento válido que resuelva la causa en primera instancia.
- k) En esa línea, Pluspetrol Norte agregó que, mediante Resolución N° 167-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, el TFA ha establecido, entre otros, que la caducidad administrativa del procedimiento opera de manera automática (de pleno derecho) por ausencia de pronunciamiento antes del vencimiento del plazo máximo de tramitación y su efecto directo es el archivo del




procedimiento respectivo.

- l) Del mismo modo, el apelante mencionó que la potestad sancionadora no sólo implica la declaración de responsabilidad por las infracciones, sino también y como elemento principal, la determinación e imposición de la sanción administrativa previamente establecida, conforme al literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley del SINEFA.
- m) Con ello en cuenta, el recurrente precisó que:
- (...) es evidente que cuando el numeral 2 del artículo 259° del T.U.O. de la Ley N° 27444, identifica a la ausencia de notificación de la "resolución respectiva" como requisito para la configuración de la caducidad del procedimiento; dicha norma se está refiriendo a la ausencia del acto administrativo a través del cual la autoridad declara la responsabilidad administrativa de agente infractor e impone la sanción respectiva; dado que, el ejercicio pleno de la potestad sancionadora implica la determinación de ambos elementos (responsabilidad y sanción administrativa) y no de uno sólo de ellos.
- n) El apelante indicó que el hecho que las agencias de fiscalización puedan emitir resoluciones atribuyendo responsabilidad y declarando la existencia de un ilícito administrativo para luego dejar abierta la posibilidad de imponer sanciones en el momento que lo considere oportuno, esto es, sin estar sujeta a un plazo determinado o determinable, sería contrario a los principios de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica.
- o) En este punto, Pluspetrol Norte señaló que, a través de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, se estableció el plazo de un (1) año contado desde la vigencia de dicha norma para la aplicación de la caducidad administrativa en aquellos procedimientos administrativos sancionadores en trámite.
- p) Asimismo, el recurrente indicó que, en tanto que el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador de OEFA, aprobado por Resolución N° 027-2017-OEFA/CD (**RPAS del OEFA**), no contempla un plazo máximo de tramitación, corresponde aplicar el plazo de 9 (nueve) meses, prorrogable a 3 (tres) meses regulado en el T.U.O. de la LPAG.
- q) En el presente caso, el administrado indicó que el procedimiento se inició el 25 de julio de 2016, siendo que, considerando el plazo de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, el plazo de primera instancia para emitir pronunciamiento, antes de que opere la caducidad administrativa, se cumplió el 25 de julio de 2017. Con lo cual, el apelante señaló que la primera instancia declaró la responsabilidad administrativa después de la fecha antes citada, específicamente, luego de 4 meses y 26 días de vencido el plazo de




caducidad. Así también, el mencionado órgano emitió pronunciamiento sobre la imposición de la sanción administrativa dos años y 18 días luego del vencimiento del referido plazo de caducidad administrativa, esto es, 12 de agosto de 2019.

- 
- r) Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte señaló que, aun cuando la Resolución Directoral I haya declarado la existencia de responsabilidad y quedado confirmada en segunda instancia, la DFAI no emitió pronunciamiento alguno respecto a la imposición de la sanción administrativa antes del vencimiento del plazo de caducidad administrativa, lo cual es de entera responsabilidad de dicho órgano de línea del OEFA. El apelante agregó que correspondía declarar la caducidad administrativa del procedimiento y disponer el archivo definitivo de los actuados; así también, que el artículo 259° antes expuesto no establece excepciones de ningún tipo, así como tampoco regula la prórroga automática ni supuestos de suspensión o interrupción del plazo, por lo que cualquier interpretación diferente constituirá una vulneración al principio de legalidad.



***Respecto a la vulneración de los principios de debido procedimiento, verdad material y falta de motivación de la Resolución Directoral II***

- s) El administrado indicó que el extremo de la Resolución Directoral II referido a la declaración de incumplimiento de la medida correctiva dictada por la Resolución Directoral I no está debidamente motivado, vulnerando el principio de debido procedimiento y verdad material, siendo que el administrado distinguió los hechos dictados en campo y las acciones de supervisión realizadas, en tanto que en el área impactada como en gabinete, en dos aspectos diferenciados: i) los hallazgos detectados in situ en la supervisión y ii) el resultado del monitoreo de suelos y agua correspondientes a la zona afectada.
- t) Con relación a los hallazgos in situ, el apelante señaló que:
- i) Sobre la iridiscencia y trazas de hidrocarburos en la cocha, que si bien las imágenes en la Resolución Directoral II obedecen a la constatación visual del área supervisada, por sí mismas carecen de suficiencia probatoria para acreditar que se incumplió con la medida correctiva, ya que se requieren de informes de monitoreo que brinden el sustento técnico inequívoco y objetivo de que no se remedió el área impactada.
  - ii) El hecho de que no se haya encontrado las zonas de acopio en la supervisión realizada en octubre de 2018, no evidencia el incumplimiento de la medida correctiva, pues como se indicó en su Informe Final de acciones de limpieza, rehabilitación y remediación, estas se realizaron entre el 1 de octubre de 2014 a febrero de 2016, por lo que a la fecha de supervisión no se encontraría depósito de residuo sólido.
  - iii) Se dejó constancia en el Informe de Supervisión correspondiente a la supervisión especial de octubre de 2018, que en la Quebrada El Diablo



(la cual se conecta con la cocha en la temporada de lluvias) no se encontraron restos de hidrocarburos o residuos sólidos, lo cual es un indicio de que la zona impactada se encontraba rehabilitada y libre de crudo derramado, pues, en caso contrario, el cuerpo de agua de la quebrada se habría visto también afectado (considerando que del derrame hasta la supervisión de octubre de 2018 han transcurrido más de 4 años, tiempo en el cual habría ocurrido el desplazamiento de agua contaminada a la mencionada quebrada). Estos hallazgos no acreditan el incumplimiento de la medida correctiva, de acuerdo con el administrado.

u) Sobre los monitoreos de suelos y agua de la zona afectada, el recurrente indicó que:

- i) Respecto al monitoreo en suelo de la zona impactada, resulta erróneo y alejado de la realidad que se pretenda efectuar el monitoreo de suelos basándose en los ECA de suelo agrícola, tomando en cuenta que la muestra provenía de suelo industrial, no óptimo para la producción de cultivos o que pertenezcan a áreas naturales protegidas, vulnerando el principio de verdad material.
- ii) Sobre el monitoreo de agua superficial de la zona impactada, se indicó que se tomó como referencia los ECA agua aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM y no los ECA vigentes en la fecha de emisión de la resolución que dispuso de la medida correctiva, esto es, Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM, bajo el argumento de que dichos ECA serán aplicables a instrumentos de gestión ambiental preventivos siempre que estos hayan sido actualizados o modificados<sup>27</sup>. El apelante indicó que las muestras de agua superficial que fueron tomadas de la Quebrada El Diablo y el río Patayacu no fueron objeto de la medida correctiva, pues esta tenía como fin la remediación de la cocha ubicada en el Km. 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes-Saramuro, siendo que no son medios de prueba pertinentes. Asimismo, el apelante agregó que existe una incongruencia entre las muestras de agua superficial (8 muestras en 3 cuerpos de agua) y las de suelo (1 muestra), siendo que no se siguió la misma lógica de la toma de muestra de agua, que el petróleo derramado también pudo extenderse a suelos adyacentes más allá de la cocha. Dicha falta de coherencia ocasiona la falta de predictibilidad respecto de la supervisión de OEFA, pues el muestreo arbitrario no permite tener conocimiento previo del criterio para los mismos, ocasionando indefensión.
- iii) Respecto al monitoreo de sedimentos, el apelante precisó que la DFI señaló que los sedimentos no fueron considerados como objeto de la medida correctiva, siendo que estos muestreos resultan medios probatorios impertinentes para desacreditar el cumplimiento de la

<sup>27</sup>

El apelante indicó que el OEFA no precisó en modo alguno a que instrumento de gestión ambiental se refiere en este caso, siendo que no se justifica porque se optó por aplicar los ECA de 2008 y no los vigentes a partir del 2017.

medida correctiva y la DFAI no motivó la razón para la toma de muestras de sedimentos. Así también, precisó que los textos académicos citados en la resolución apelada corresponden a estudios de carácter general que no se refieren al presente caso, siendo que no son conducentes a demostrar que no se cumplió con la medida correctiva.

De esta forma, el apelante concluyó que los resultados obtenidos de monitoreo de suelos, agua y sedimentos realizados por el OEFA, no se encuentran debidamente motivados o adolecen de vicios por los cuales los convierten en medios de prueba no pertinentes y no acreditan el incumplimiento de las medidas correctivas.

#### Respecto al cumplimiento de la medida correctiva

- v) El administrado indicó que, conforme con los principios de informalismo y eficacia, la actuación de las entidades públicas en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores no debe agotarse en la mera aplicación formal del marco legal correspondiente al ámbito de su competencia, sino que debe cumplir con los requisitos de necesidad<sup>28</sup>, idoneidad<sup>29</sup> y proporcionalidad<sup>30</sup>.
- w) En esa línea, el administrado puso en consideración que otras entidades que ejercen la función de fiscalización y sanción en los sectores de hidrocarburos han adoptado dicha interpretación, como Osinergmin. Para ello, se hizo referencia a (i) la Resolución N° 131-2015-OS/TASTEM-S32 del 14 de agosto de 2015<sup>31</sup> sobre la finalidad de la presentación de los reportes preliminares de emergencias; (ii) la Resolución N° 164-2016-OS/TASTEM-32 del 10 de agosto de 2016<sup>32</sup> sobre el propósito para reportar al Osinergmin las emergencias ocurridas durante el desarrollo de las actividades de hidrocarburos consiste en que el regulador tome conocimiento del evento a efectos de que pueda identificar las situaciones de riesgo, así como las medidas correctivas que correspondan; (iii) la Resolución N° 164-2016-OS/TASTEM-32 del 10 de agosto de 2016, sobre que aun cuando la comunicación de incidentes no se efectúe a través del Formato N° 8 se cumple con la finalidad del procedimiento aprobado por Resolución N° 172-2009-OS/CD.
- x) Ello, permite concluir al administrado que, a pesar de las formalidades que se establezcan normativamente para el cumplimiento de una obligación, en la medida que los administrados alcancen con sus actos la finalidad de


<sup>28</sup> Para desincentivar ilícitos que afectan gravemente el interés público.

<sup>29</sup> Para elegir los mecanismos menos lesivos a los derechos e intereses de los particulares.

<sup>30</sup> Para regular la intensidad de la intervención en la esfera jurídica de los administrados.

<sup>31</sup> Resolución emitida por la Sala 2 de Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería – TASTEM, recaída en el Expediente N° 201400134752.


<sup>32</sup> Resolución emitida por la Sala 2 de Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería – TASTEM, recaída en el Expediente N° 201400107133.



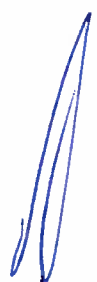
la norma en cuestión, el cumplimiento de los aspectos formales accesorios a la misma no sería exigible, tal como hizo Osinergmin. Precisó además que el ejercicio de las potestades de supervisión, fiscalización y sanción en el sector hidrocarburos de esta entidad no difiere en su totalidad a las de OEFA, siendo que no es contrario a derecho ni a los bienes jurídicos que esta protege, que coincida con el Osinergmin en las interpretaciones de sus respectivos dispositivos normativos.


- y) Por otro lado, el administrado indicó que, conforme con el RPAS del OEFA<sup>33</sup>, los administrados acrediten la ejecución de la medida correctiva conforme a lo establecido por la Autoridad Decisora, siendo la forma de acreditación de la misma una obligación de los administrados que no se encuentra especificada ni en modo ni en plazo, mas, para otorgar predictibilidad al obligado, en estos casos, la DFAI dispone no sólo la forma en que deberá cumplirse la medida correctiva y su plazo de ejecución sino, de forma suplementaria, la forma en que debe acreditarse el cumplimiento de la misma, así como el plazo para ello.
- z) En esa línea, el recurrente indicó que, en tanto que se acredite el cumplimiento de la medida correctiva se estaría cumpliendo con la finalidad de la misma, por lo que, en caso de detectarse que se omitió la ejecución de los plazos o presentación de los medios de prueba requeridos para acreditar el cumplimiento de dicha medida, ello no enervaría que no se haya alcanzado la finalidad de la misma, ni que esta pueda ser demostrada con otros medios de prueba que sean idóneos al respecto. Con ello, no se puede concluir el incumplimiento por parte del administrado.
- aa) Sobre la obligación de la medida correctiva, el apelante indicó que se entiende que todas las acciones necesarias para cumplir con la medida tendrían como objeto, en concordancia con el informe técnico a ser presentado para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, los componentes de agua y suelo de la zona impactada.
- bb) Asimismo, el apelante mencionó que las acciones que configuran la medida correctiva consisten en que debe “identificar, caracterizar, limpiar, rehabilitar y remediar” se configuran como una cadena consecutiva de acciones que tiene como finalidad definitiva la remediación del área impactada. Siendo que, teniendo en cuenta la definición de remediación en el Anexo II del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, los resultados del monitoreo de cumplimiento de los ECA agua y suelo constituyen la prueba idónea de que cumplió con la medida correctiva, siendo que estas pruebas acreditan que los componentes afectados, luego de ocurrido el derrame, vuelven a cumplir con los ECA correspondientes, sin perjuicio de que puedan presentar información adicional.
- cc) Sobre los plazos de cumplimiento y de acreditación, el administrado alegó

<sup>33</sup> Artículos 18° y 21° del mencionado cuerpo normativo.



que contaba con un plazo de 45 días hábiles, computado desde el 21 de diciembre de 2017 hasta el 26 de febrero de 2018, para realizar las acciones conducentes necesarias para remediar el área impactada y dentro de un plazo de 15 días hábiles, computado hasta el 19 de marzo de 2018; siendo que si bien la imposición de acreditación de la medida correctiva mediante los documentos específicos exigidos no está contemplada expresamente dentro del RPAS del OEFA, el mismo forma parte de la facultad de la DFAI para verificar el cumplimiento de la presente medida correctiva, constituyendo en este caso, la presentación de documentación que sustenta dentro del plazo de 15 días hábiles formalidades no establecidas específicamente en la norma, por lo que la ejecución de la medida correctiva y por ende el cumplimiento de la finalidad de la misma, enervan las formalidades mencionadas.

- 
- dd) Con ello en cuenta, el apelante indicó que, conforme a los principios de informalismo y eficacia, la acreditación del cumplimiento de la medida correctiva mediante medios de prueba distintos y presentados fuera del plazo mencionado no desestiman en modo alguno que se haya cumplido con la finalidad de la medida administrativa, que es la remediación de los componentes agua y suelo de la zona impactada por el derrame de petróleo.
  - ee) Respecto a los medios probatorios requeridos por la Autoridad como el informe técnico con la descripción de las acciones adoptadas para identificar, caracterizar, rehabilitar y remediar la cocha impactada, que deberán estar en concordancia con los ECA para suelo agrícola y agua; el apelante indicó que las disposiciones de la medida correctiva se desprende que las “áreas impactadas” a que hace referencia la obligación está conformada por los componentes agua y suelo de la zona impactada por el derrame, sólo correspondería acreditar el cumplimiento de la remediación de dichos componentes.
  - ff) Respecto al cronograma para ejecutar acciones, el administrado señaló que una vez demostrada la remediación de la cocha impactada, la cual se realizó dentro del plazo establecido, carecía de sentido presentar un documento con las acciones que ya fueron ejecutadas, más aun cuando lo relevante para este caso es el cumplimiento de la finalidad de la medida correctiva.
  - gg) Respecto a las fotografías con fechas, georreferenciadas con coordenadas UTM WGS84 de los trabajos, estado actual y final, que acrediten la limpieza, revegetación y rehabilitación de la cocha y ecosistema acuático impactado; el apelante indicó que aunque las capturas fotográficas de las acciones tomadas generan mayor conocimiento en la Autoridad Decisora, de ninguna manera estas reemplazan los resultados de monitoreo que acreditan el cumplimiento de los ECA agua y suelo, así como los informes respectivos y la remediación de dicho componente. En esa línea, el recurrente enfatizó que requerir fotografías de la vegetación que fue



afectada no es congruente con los hallazgos de la supervisión de octubre de 2018, puesto que no existe un análisis de laboratorio que evidencie información objetiva y fehaciente que este componente haya sido afectado, siendo que las fotografías de la “limpieza y vegetación”, así como “ecosistema acuático” tampoco resultan relevantes para acreditar la limpieza del área impactada.

hh) Ahora bien, el apelante, en cumplimiento del principio precautorio contenido en el artículo VII del Título Preliminar de la LGA, indicó que no solo realizó la remediación del área impactada, sino que la ejecutó con anterioridad a la imposición de la medida correctiva, pues:

- i. El Informe de Ensayo N° 4723/2016 elaborado el 29 de febrero de 2016<sup>34</sup> que presenta muestras tomadas el 13 de febrero de 2016 en la zona impactada por el derrame, dando como resultado que los parámetros de este componente se encuentran por debajo de los ECA suelo establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, siendo reconocido por el TFA<sup>35</sup> que el suelo circundante de la cocha cumplía con los ECA suelo, lo cual acreditó el cumplimiento de los ECA suelo con anterioridad a la imposición de la medida correctiva.
- ii. El Informe de Ensayo N° 3739/2018 elaborado el 7 de febrero de 2018<sup>36</sup> que presenta la toma de muestras de agua superficial de la cocha afectada al 21 de enero de 2018, la cuales cumplen con los ECA agua aprobadas por Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM, siendo que antes del plazo de ejecución de la medida correctiva se cumplió con la remediación de la zona afectada y si bien la fecha de presentación del informe final es posterior al plazo máximo de acreditación de la medida correctiva, toma de muestra, análisis de estas y resultados son anteriores a dicho plazo, por lo que acredita el cumplimiento de la medida correctiva dentro del plazo exigido por la DFAI.
- iii. El Informe Final remitido al OEFA mediante la Carta PPN-MA-19-151, el administrado presentó información a OEFA y demostró el cumplimiento de la medida correctiva, siendo que luego de efectuadas las acciones de remediación (13 de febrero de 2016) antes de dictarse la medida correctiva, se efectuó un monitoreo de suelos con el fin de realizar el seguimiento del cumplimiento de los ECA, detectándose que no se excedían los mismos. Posteriormente, a pesar de tener un monitoreo final en el que resultó que el suelo de la zona impactada no vulneraba los ECA suelo, se realizó un monitoreo de suelos de los sitios remediados al 19 de abril de 2018, en 25 puntos del área impactada,

<sup>34</sup> Elaborado por Corporación de Laboratorios Ambientales del Perú S.A.C. – Corplab que contiene los resultados de análisis de las muestras de suelo tomadas en siete puntos ubicados en el Km 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes – Saramuro.

<sup>35</sup> Resolución N° 139-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

<sup>36</sup> Elaborado por ALS LS Perú S.A.C. que contiene los resultados del análisis de las muestras de agua superficiales tomadas con fecha 21 de enero de 2018, en once puntos de la cocha ubicada en el Km 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes – Saramuro.




donde se concluyó que no se superaban los parámetros F1, F2, y F3 de dicho ECA.

- ii) En los cuadros N° 9 al N° 11 del recurso de apelación, el administrado precisó que se aprecian las consecuencias de los resultados de las acciones de limpieza, rehabilitación y remediación efectuadas, así también si bien la toma de muestras se realizó con posterioridad a los plazos de ejecución y acreditación de la medida correctiva, esta cuestión formal no enerva en modo alguno que el suelo impactado cumple con los ECA suelo y se cumplió con la medida correctiva.
- jj) Sin perjuicio de los resultados de monitoreo expuestos, el recurrente describió las acciones desarrolladas para la remediación del suelo impactado, tales como (i) trabajos de limpieza de suelos<sup>37</sup>, (ii) sobre las acciones de revegetación en la zona impactada, donde en el Informe Final señaló que, dado que el área afectada se encontraba inundada, no pudo reforestarse<sup>38</sup>.
- kk) Por otro lado, el administrado indicó que no existe ningún medio probatorio de parte de la autoridad que desacredite el resultado de los informes de ensayo y el informe final, mediante los cuales demostramos que el administrado cumplió con la finalidad de la medida correctiva impuesta, con anterioridad a esta, y que si bien la empresa terminó por acreditar las acciones de remediación llevadas del 1 de octubre de 2014 a febrero de 2016, lo cual no enerva que, conforme con los principios de informalismo y eficacia, se haya cumplido con la finalidad de la medida correctiva impuesta, esto es, la remediación de la zona impactada ubicada en el Km 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8.
- ll) El recurrente agregó que en caso el TFA desestime los informes de ensayo y el informe final, cuestionando la presentación de dichos medios de prueba, ello constituiría una obstaculización a la declaración de cumplimiento de la medida correctiva sobre la base de un criterio formal, perjudicando innecesariamente la situación del administrado, por lo que la autoridad no tiene por qué desconocer que a la fecha, independientemente del formalismo que implica el plazo de acreditación de la medida correctiva, se ha demostrado haber efectuado la remediación de la zona afectada, finalidad de la medida correctiva.

<sup>37</sup> Se realizó un inventario forestal del Km. 75+300, así como la ejecución de las siguientes acciones:

- Retiro manual de raíces.
- Separación del material lavado.
- El material vegetal recolectado fue trasladado a un pit de almacenamiento donde permaneció en reposo.
- Lavado de suelos.
- Recuperación de residuos oleosos del incidente.

<sup>38</sup> El apelante indicó que a la fecha de culminadas las acciones de limpieza y remediación, ha sido físicamente imposible la revegetación de la zona, por las características de la misma, cuyo volumen de agua depende de las condiciones climáticas, lo cual se advirtió en los numerales 33 y 34 del Informe N° 00854-2019-OEFA/DFAI-SFEM.



mm) Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte señaló que no resultaría razonable que el Colegiado atribuya el incumplimiento de la medida correctiva cuando el fin que esta persiguió fue cumplido, inclusive, con anterioridad a su imposición, pudiendo ser corroborada por la propia Autoridad a través de los informes de ensayo e informe final.

nn) El administrado solicitó que, en aplicación de los principios de verdad material, licitud y razonabilidad, se revoque lo resuelto en la Resolución Directoral II.

Sobre la inejecutabilidad de la medida correctiva

oo) Pluspetrol Norte indicó que la medida correctiva consistente en la limpieza, rehabilitación y remediación de las áreas impactadas por el derrame ocurrido el 17 de setiembre de 2014 resulta ser, a la fecha, inejecutable, pues siendo inminente la conclusión del Contrato de Licencia del Lote 8, cualquier medida o acción de limpieza, remediación o rehabilitación que tuviera que efectuarse deben estar contenidas en el respectivo Plan de Abandono, para lo cual corresponde que Perupetro previamente determine qué instalación deberá desinstalarse y cuál no, así como las áreas que son susceptibles de rehabilitación o no, en función a las necesidades de operación de los nuevos titulares de los lotes.

pp) Con ello en consideración, el recurrente indicó que, en cumplimiento de lo dispuesto en el RPAAH, presentó ante el Minem, la Carta PPN-MA-19-007 del 16 de mayo de 2019, conteniendo el respectivo Plan de Abandono que cuenta con opinión de Perupetro.

qq) El apelante agregó que cumplió con implementar las disposiciones establecidas por las normas ECA para Suelo, a fin de lograr la remediación de las áreas impactadas, siendo que desarrolló la primera fase consistente en la identificación de sitios contaminados, por lo que emitió informes de identificación presentados al Minem, entidad que concluyó que correspondía proseguir con la fase de caracterización, y que los resultados de dicha fase, así como las medidas de remediación deberán ser incorporados en el Plan de Abandono a presentarse al vencimiento del Contrato del Lote 8, conforme con la Resolución Directoral N° 253-2019-MEM/DGAAH del 17 de mayo de 2019.

rr) En esa misma línea, el administrado indicó que el OEFA ha emitido diversos pronunciamientos, como la Resolución Directoral N° 084-2015-OEFA/DFSAI, que señala que no cabe la imposición de medidas correctivas cuando el administrado ha dejado de operar el proyecto supervisado.

### ***Respecto a la multa impuesta***

#### **Sobre la vulneración del principio de verdad material en el cálculo del Beneficio Ilícito<sup>39</sup>**

#### **Sobre el concepto de limpieza de material peligroso**

- ss) Respecto a la limpieza de material peligroso, el administrado indicó que la primera instancia ha considerado un ingreso promedio de S/. 9.52 por hora de trabajo por los servicios de un obrero y S/. 31.29 por hora de trabajo por los servicios de un supervisor, siendo que, de la revisión de la información disponible en el portal institucional del Ministerio del Trabajo y Promoción de Empleo (MTPE) no se ha podido advertir la existencia de algún documento del año 2014 en el que se haya previsto que el nivel de ingresos mensuales de un supervisor en el sector hidrocarburos ascienda a los valores establecidos por la primera instancia, por lo que no se ha podido corroborar la veracidad de la información usada por DFAI.

#### **Sobre el salario de un supervisor**

- tt) En esa línea, el recurrente señaló, respecto a la determinación de salario de un supervisor, se ha considerado usar el salario de un ingeniero, advirtiendo que en el portal institucional del MTPE<sup>40</sup> se presenta información actualizada respecto a los ingresos mensuales según familias de carreras universitarias actualizada al 2017, precisando el ingreso mensual de un ingeniero en el sector petrolero de S/. 3 290.00. Con lo cual, siendo esta información sustentada en un documento oficial y público, el administrado solicitó que para la realización de las medidas de prevención para evitar, mitigar y remediar los impactos negativos en la zona afectada se consideren los servicios de un ingeniero en lugar de supervisor, conforme al ingreso promedio antes mencionado, equivalente a S/. 17.49 por hora.

<sup>39</sup> El apelante indicó que aun cuando la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM, aprobado aprobada mediante aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD sugiere el empleo de ingresos ilícitos y costos evitados, en la práctica la autoridad de fiscalización viene realizando el cálculo del beneficio ilícito únicamente en base a costos evitados.

En esa línea, el recurrente señaló que, a efectos de realizar el cálculo de costos evitados relacionados al beneficio ilícito, el OEFA diseña un escenario de cumplimiento en el cual el agente infractor realiza todas las inversiones necesarias para cumplir con la obligación infringida, de modo tal que este escenario hipotético de cumplimiento, la autoridad identifica todos los insumos que hubieran sido necesarios para garantizar la observancia de la regulación, a efectos de determinar su costo o valor de mercado a la fecha de comisión de la infracción y proceder, a partir del valor, a calcular el valor final del beneficio ilícito.

El apelante consideró, dentro del Beneficio Ilícito, como costo evitado a las siguientes actividades: i) limpieza y remediación de las zonas impactadas; ii) disposición de los residuos peligrosos; y, (iii) realización de monitoreo en las zonas afectadas para comprobar que el área se encuentra efectivamente descontaminada.

<sup>40</sup> Específicamente en la dirección web: <https://www.ponteencarrera.pe/como-va-el-empleo#cuanto-ganan>

Sobre el salario de un obrero

- uu) El apelante indicó que se consideró la remuneración bruta promedio mensual del sector privado urbano: junio y diciembre de 2005 obtenida luego de realizada la encuesta nacional de sueldos y salarios a empresas privadas de 10 y más trabajadores, realizada por MTPE – ONPEFP y publicado en el Informe Estadístico Mensual de abril de 2006. Con ello, agregó que el salario correspondiente a un día de trabajo para un obrero ascenderá a S/. 42.93 (en soles a diciembre de 2005).
- vv) El recurrente agregó que en aplicación del IPC para Lima Metropolitana se actualiza el valor mencionada a la fecha de incumplimiento de la infracción (esto es, setiembre 2014), dando como resultado un monto ascendente a S/. 5.70 por hora.

Sobre el cuestionamiento al concepto del uso de salchichas absorbentes

- ww) El recurrente señaló que la DFAI consideró un costo total de salchichas absorbentes en soles de S/. 1 430 145.28<sup>41</sup>, siendo que en el Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG no se encuentra debidamente justificada la razón por la que se requeriría la cantidad de salchichas absorbentes para la limpieza del crudo derramado cuya área era de 4500 m<sup>2</sup>, limitándose a indicar la cantidad requerida de estos implementos, el precio unitario y una imprecisa e incompleta referencia a la fuente por la cual se obtuvo el precio indicado. Con ello, agregó que la falta de claridad y motivación en la determinación del costo del insumo, vulneró el principio de verdad material.
- xx) El administrado agregó que los valores considerados en este extremo del cálculo de multa carecen de toda motivación por: i) no determinarse la relación de utilidad entre una salchicha absorbente y un metro cuadrado de cocha impactada con petróleo; ii) utilizar como fuentes de los costos de las salchichas absorbentes páginas web, lo cual es una conducta arbitraria por parte del OEFA, pues esta entidad, conocedora de las actividades que desempeñan las empresas que fiscaliza, pudo obtener cotizaciones que se ajusten a la realidad de los precios del mercado; iii) no precisar el tipo de salchicha absorbente tomado en cuenta ya que existen diversos tipos y marcas; y, iv) no precisar la fecha de búsqueda de los costos de los mismos que den certeza de que el precio unitario de una salchicha absorbente era de 290 soles.
- yy) Por otro lado, el apelante señaló que, manteniendo dentro del cálculo del costo evitado el concepto de salchicha absorbente, se procederá a determinar el costo total de adquisición de dichos implementos, sin

<sup>41</sup>

Se consideró, conforme señala el administrado, la adquisición de 4500 salchichas absorbentes, 1 salchicha para cada metro cuadrado de los 4500 que conformaron el área de la cocha al momento del derrame, y que, de la consulta de las páginas de venta por internet Mercado Libre y OXL, se determinó el costo unitario por salchicha era de S/. 290.00.

considerar los montos empleados en el Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG, precisando que de la búsqueda en la web de mercado libre se obtuvo como resultado que el precio de un cordón absorbente para hidrocarburos T-270 de la marca 3M<sup>42</sup> asciende a S/. 100.00, el cual resulta diferente al referido por la DFAI.

zz) Asimismo, Pluspetrol Norte agregó que, dadas las características de las salchichas y/o cordones absorbentes, no resulta relevante conocer el área que fue impactada por el petróleo, siendo necesario, en este caso, conocer la cantidad de crudo derramado, a fin de determinar la cantidad de los implementos necesarios para la limpieza de la cocha afectada, tomando en consideración la capacidad de absorción de petróleo de cada salchicha absorbente.

aaa) En esa línea, el administrado indicó que, de la búsqueda de la página web, se detectó que la capacidad de absorción de una salchicha absorbente T-270 de 69.3 galones, modelo que empleamos en este caso; siendo que la DFAI no precisó ni la marca ni el tipo de salchicha absorbente.

bbb) El recurrente señaló que, de la revisión del Informe Técnico Acusatorio N° 174-2016-OEFA/DS, la cantidad de petróleo derramado durante el siniestro ocurrido el 17 de setiembre de 2014 fue de, aproximadamente, 87 barriles, precisando que, un barril U.S. equivale a 42 galones U.S.<sup>43</sup>; siendo que, concluyó que podía establecer la cantidad real de salchichas absorbentes para el crudo y precio total<sup>44</sup>, resultando un total de 53 salchichas con un costo total de S/. 5 300.00 que, a la fecha de incumplimiento presenta un valor de S/. 4 660.58.

#### Respecto a la disposición de los residuos peligrosos

#### Sobre la determinación de los salarios del supervisor e ingeniero


ccc) El administrado indicó que la remuneración por hora asociada a un ingeniero es de S/. 31.29, la misma que fue considerada para el supervisor en el cálculo de costo evitado por no realizar acciones de prevención,

<sup>42</sup> Según el administrado, conforme con el catálogo de productos elaborado por la marca 3M, los cordones (salchichas) absorbentes de hidrocarburos se emplean para controlar, limpiar y recuperar hidrocarburos de lagos, ríos o derrames en el mar, no disgregándose ni hundiéndose cuando estén saturados de aceite, pudiendo ser recuperado y desechados con facilidad.

<sup>43</sup> Tomando como referencia en el Anexo 4: Factores de Conversión Útiles de la página web de la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

<sup>44</sup> El administrado tomó en cuenta los siguientes pasos:

- Primero, establecer cuántos galones equivalen a 87 barriles de petróleo derramados en la cocha afectada.
- Segundo, dividir la cantidad de galones resultante entre la capacidad de absorción unitaria de cada salchicha absorbente, la misma que esta expresada en galones.
- Luego, establecer el número necesario de salchichas absorbentes para efectuar la labor de limpieza de los hidrocarburos, multiplicando la cantidad total de estos implementos por el precio unitario considerado en la página web que la propia DFAI consultó para calcular el costo evitado de la prevención, mitigación y remediación.



mitigación y remediación. Tomando en consideración que se ha equiparado el valor de las remuneraciones tanto de un ingeniero como de un supervisor, y en tanto no se ha establecido diferencia de dicho cálculo, conforme con el principio de verdad material, se considera que la remuneración por hora, tanto para el ingeniero como para el supervisor, será la misma que fue determinada previamente, esto es, S/. 17.49.

Sobre la determinación del salario de un obrero

- ddd) El apelante reiteró que corresponde esta sala aplicar los valores señalados previamente por el MTPE, siendo que dichos montos ajustados, conforme con el principio de verdad material, será de un monto ascendente a S/. 5.70 por hora.

Respecto a la contratación de personal que realizará muestreos en la zona impactada

- eee) El recurrente precisó que el 15% aplicado a los costos directos, costos administrativos, utilidad e IGV empleados para el costo evitado por contratar personal para realizar el muestro se refiere a una tasa que deben abonar los titulares mineros, no mencionándose a aquellos que desarrollen la actividad de hidrocarburos, motivo por el cual, queda claro que la aplicación del 15% no corresponde a este caso.
- fff) Con ello, el apelante señaló que la inclusión de las disposiciones del Anexo de la Resolución Ministerial N° 518-2010-MEM/DM vician el cálculo del costo evitado, de tal forma que no puede estimarse los costos por contratar a un personal para realizar el muestro de los parámetros “aceites y grasas” e “hidrocarburos totales de petróleo” (TPH), vulnerándose el principio de verdad material.

Respecto a la Tasa COK para el presente caso

- ggg) El recurrente precisó que la fuente citada por el OEFA para sustentar el COK no constituye un documento técnico de trabajo elaborado por el Osinergmin, sino que es una presentación elaborada por un integrante de dicha agencia reguladora, dentro de la cual cita lo que sería una tasa COK (anual) aplicable a los productores de hidrocarburos equivalente a 16.31%.
- hhh) Así, el apelante añadió que, en tanto que dicha tasa ha sido extraída de una presentación aislada y no oficial, que no refiere ni describe cuál es la fuente de donde proviene la tasa ni describe los datos utilizados para su cálculo, ni es posible validar si es correcta, conforme con el artículo 6° del TUO de la LPAG, no puede fundamentar el pronunciamiento de OEFA.
- iii) En esa línea, el administrado indicó que la tasa COK, conforme a la Metodología para el cálculo de multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el ámbito de las actividades bajo la

competencia del OEFA, aprobada por Resolución 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**), la tasa es distinta para cada sector (hidrocarburos, minería, industria, etc.) y variable en el tiempo, pues es determinada en función a las condiciones económicas, financieras y de mercado del sector respectivo.

iii) Con ello en cuenta, los costos evitados a la fecha de la comisión de la infracción (setiembre de 2014) debieron actualizarse a diciembre de 2017 (o junio de 2019) en base a una tasa de actualización del 2017, pues lo contrario (hacerlo en base a una tasa del 2011) implica una vulneración del principio de verdad material.

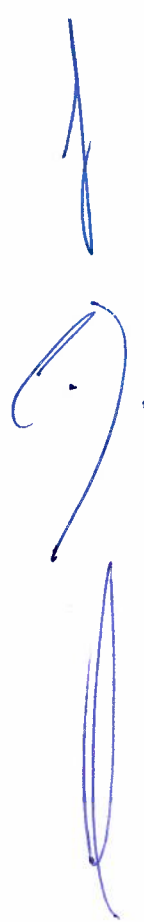
kkk) El administrado indicó que las condiciones económicas, financieras y de mercado en general propias del sector hidrocarburos del año 2011 son diferentes a las del 2017 y más aún a las del 2019, estando demostrado que la aplicación de la tasa COK del año 2011 para estimar una multa de 2019 (que debió ser 2017) es errónea y transgrede el principio de verdad material.

lll) Por otro lado, el recurrente indicó que, de la revisión de los documentos de trabajo elaborados recientemente por la Gerencia de Políticas y Análisis Económico (antes, Oficina de Estudios Económicos) del Osinergmin, se advierte que esta ha desarrollado el documento "El Costo Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú" de enero de 2017, el cual no sólo hace referencia al WACC anual para hidrocarburos entre el 2011 y 2015, sino que además contempla el costo de capital o tasa COK para el mismo periodo.

mmm) El administrado indicó que la tasa COK anual promedio del sector hidrocarburos para el año 2015 es de 11.57%, la cual resulta más representativa que la considerada por la DFAI por: (i) basarse en un verdadero documento de trabajo que identifica fuentes de información; (ii) la identificación de fuentes de información hace posible verificar su validez y corrección; y, (iii) representa condiciones del sector hidrocarburos en una fecha más cercana a la fecha del cálculo de la multa, siendo que el resultado obtenido a partir de la misma guarda mayor coherencia con la realidad del sector que la utilizada por la DFAI.

#### Sobre el factor "T"

nnn) El apelante alegó que el factor "T" es relevante, en la medida que determina el número de meses por los cuales se actualizan los costos evitados asociados a la comisión del ilícito hasta la fecha en que la autoridad realiza el cálculo de la multa, lo que refleja que la presunta rentabilidad obtenida en dicho periodo de tiempo, de modo tal que cuando mayor sea el nivel "T" mayor será el nivel del beneficio ilícito; en tal medida, de acuerdo con el



régimen general y el principio de razonabilidad, la determinación de la multa debió efectuarse en dicha fecha, esto es, diciembre de 2017 y no en mayo de 2019, como realizó el OEFA.

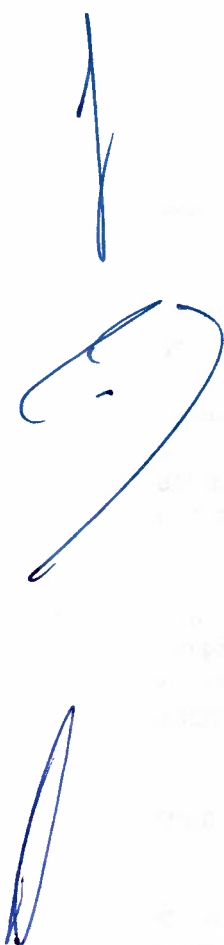
- ooo) En esa línea, Pluspetrol Norte indicó que el cálculo de la multa en mayo de 2019, no se debe a causas atribuibles a sí mismo, sino a la propia actuación de la agencia de fiscalización, lo cual no puede afectar negativamente su posición jurídica en este procedimiento, dado que dicha demora de la Administración ha determinado que se aplique un factor “T” mucho mayor al que de otra manera hubiera comprendido<sup>45</sup>, perjudicando en el incremento injustificado del valor del beneficio ilícito.
- ppp) El recurrente señaló que el régimen de la Ley N° 30230 no fue diseñado con el propósito de perjudicar la posición jurídica de los administrados, sino más bien liberarlos de la imposición de sanciones en favor de corrección de los efectos nocivos de los ilícitos administrativos; así como, no existe ningún impedimento legal para que el OEFA estime las multas aplicables considerando la fecha en que declaró la responsabilidad administrativa por las infracciones respectivas.
- qqq) Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte consideró que la aplicación de un factor “T” equivalente a 56 meses, transgrede el principio de debido procedimiento, en tanto que produce una afectación de sus derechos en base a la propia demora en la actuación de la responsabilidad, solicitando que se aplique un factor “T” de 39 meses, que es el tiempo transcurrido (...) entre la fecha de la infracción (setiembre de 2014) y la fecha en que el OEFA declaró la responsabilidad administrativa de la recurrente por la conducta infractora”.

Sobre la probabilidad de detección

- rrr) El administrado indicó que, conforme con la Tabla N° 1: Probabilidad de Detección y Sanción de la Infracción Ambiental del Anexo II de la Metodología para el Cálculo de Multas y al Anexo III: Manual Explicativo de la Metodología para el Cálculo de las Multas Base y la Aplicación de los Factores Agravantes y Atenuantes a utilizar en la Graduación de Sanciones, se establecen los niveles de probabilidad de detección y las determinadas situaciones o criterios en los que resultan aplicables.
- sss) Ahora, el apelante agregó que dichos criterios son enunciativos, pues el nivel de probabilidad aplicable a un caso en concreto puede determinarse en función a las circunstancias específicas asociadas a la detección o verificación de la infracción por parte de la agencia fiscalizadora.
- ttt) Del mismo modo, el recurrente indicó que si bien se estableció para este factor una probabilidad alta, el OEFA tomó conocimiento de la infracción,

<sup>45</sup> Esto es, 56 meses y no 39 meses como corresponde.





debido a que PPN actuó conforme a sus obligaciones ambientales remitiéndole el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales mediante correo electrónico del 18 de setiembre de 2014<sup>46</sup>, siendo la infracción verificada a raíz de la supervisión especial del 20 al 21 de setiembre de 2014, que se llevó a cabo en mérito al propio reporte del administrado, así como la empresa remitió información en base a la cual el OEFA pudo identificar las supuestas causas del derrame.

uuu) Asimismo, el apelante señaló que el OEFA tomó conocimiento de todas las acciones correctivas adoptadas por el administrado frente al evento, pues, en todo momento, contó con información suficiente para verificar las condiciones existentes en la zona del derrame. Con ello, independientemente de que la supervisión que dio origen al presente procedimiento administrativo sancionador fue una de tipo especial, por lo que, en el plano de los hechos, no sólo se reportó el derrame, sino también proporcionó información sobre las acciones correctivas adoptadas, lo que significa que el OEFA tuvo la posibilidad de ejercer sus acciones de fiscalización, a efectos de verificar la eficacia de las mismas.


Sobre los factores para la graduación de la sanción

vvv) En cuanto al criterio 1.1 del factor f.1, el apelante indicó que en el Informe N° 00931-2019-OEFA/DFAI/SSAG, se consideró la afectación potencial de la flora y fauna del entorno, pero, de la revisión de actuados en el expediente, no se advierte el sustento técnico. Agregó que no se han identificado las supuestas especies de flora y fauna que podrían verse afectadas por las conductas infractoras, más aún cuando el evento ocurrió en zona operativa y no existe información técnica específica para el caso en concreto, que detalle la supuesta afectación potencial.


www) En esa línea, el recurrente precisó que los textos académicos que suele invocar el OEFA para justificar supuestos impactos potenciales en el ambiente, son de carácter abstracto, general y no guardan relación con estudios sobre las características específicas de las zonas donde ocurren las infracciones imputadas, por lo que, conforme a los principios de debido procedimiento y verdad material, no son idóneos para motivar la resolución en el caso en particular. En todo caso, indicó el administrado, la agencia de fiscalización debe demostrar que los textos académicos que invoca estén referidos a estudios científicos de las zonas donde ocurren las infracciones administrativas que pretende sancionar, al tiempo en que estas se cometen, dado que las condiciones ambientales y forma de interacción varían según el entorno.

xxx) Asimismo, el apelante señaló que, dentro del presente procedimiento


<sup>46</sup> A través del cual, el administrado indicó, se comunicó al organismo fiscalizador sobre el derrame ocurrido el 17 de setiembre de dicho año, ocurrido en la Progresiva Km 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8.



administrativo sancionador, solo se probó que el impacto ocurrió en dos puntos específicos, dado por la superación de los parámetros de “aceites y grasas” e “hidrocarburos totales de petróleo”, contados en las estaciones SCH-AS-01 y SCH-AS-02.



yyy) Adicionalmente, Pluspetrol Norte señaló que en el Informe de Supervisión se dejó constancia que, luego de haberse realizado las pruebas de laboratorio a las cinco muestras de suelo (dos de ellos dentro de la barrera de contención – adyacentes a la cocha) tomadas durante la supervisión especial, se obtuvo como resultados que ninguna de estas superó los parámetros Fracciones de Hidrocarburos F1, F2 y F3, cumpliendo con los ECA suelo; siendo que no existen elementos probatorios suficientes que permitan acreditar el daño potencial a la flora y fauna.



zzz) Así, Pluspetrol Norte concluyó que no se ha provocado ningún daño potencial a la flora ni a la fauna, pues, como se ha indicado, el evento ocurrió en una zona operativa del Lote 8 y en los puntos adyacentes al monitoreado por el OEFA, no se verificaron operaciones del parámetro hidrocarburos del ECA Suelo.

aaaa) Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte solicitó que a este criterio se le debe asignar un valor de 0%.

bbbb) En cuanto al criterio 1.2 del factor f.1, el apelante precisó lo señalado por la Metodología de Cálculo de Multas, indicando que el impacto es mínimo cuando genera una escasa alteración del ambiente, esto es, cuando altera un parámetro de los valores referenciales, esto es, i) comparación con los valores de la línea base; ii) Comparación con los Estándares de Calidad Ambiental (ECA); iii) Comparación del componente impactado negativamente con uno no afectado de la zona (punto blanco); o, iv) Comparación con el valor umbral, cuando corresponda.

cccc) Así también, conforme con el Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG, el grado de incidencia del impacto en la calidad del ambiente, en los componentes flora y fauna, sería mínimo, lo cual significa que se habrían superado solo un parámetro o estándar de comparación (ECA, valores de línea base, estándares internacionales o producto de la comparación con un blanco, por lo que se asignó un valor de 6%.

dddd) Ahora, de la revisión de la Resolución Directoral I, se verificó la superación de 2 parámetros o estándares de comparación en dos puntos de muestreo del componente agua, siendo que sólo se demostró la superación de 2 estándares de comparación respecto del componente agua, mas no respecto de los componentes flora y fauna como se afirmó en el Informe N° 008312019-OEFA/DFAI-SSAG.

eeee) Respecto al criterio 1.4 del factor f.1, el administrado indicó que la DFAI asignó un criterio de 6% por considerar que la recuperabilidad de las áreas

impactadas será a corto plazo sin explicar las razones para justificar ello.

ffff) Al respecto, el apelante indicó que, en la medida que no ha existido un daño potencial, no es lógico ni mucho menos razonable que se establezca un periodo de recuperabilidad, pues se desconoce a ciencia cierta su alcance y los efectos concretos en el ambiente. Ello, en contraste, es factible en un escenario de daño real o concreto, pues será directamente proporcional a las características del impacto verificado por la autoridad, lo que no ocurrió en el presente caso.

gggg) Con lo cual, agregó que el Colegiado debe dejar sin efecto esta apreciación no objetiva, reduciéndola a 0%.

hhhh) Respecto al criterio 1.7 del facto f.1, el recurrente indicó que en este procedimiento no se discutió ni se imputó la supuesta afectación de la salud de las personas; sino más bien, la supuesta afectación y/o daño al ambiente debido a la falta de medidas de prevención para evitar, mitigar, y remediar los impactos negativos del derrame ocurrido el 17 de setiembre de 2014.

iiii) En esa misma línea, el apelante indicó que en la imputación de cargos no se hizo referencia a la supuesta existencia de afectación a la salud de las personas como consecuencia del evento ocurrido el 17 de marzo de 2014, siendo que no pudo ejercer su derecho de defensa respecto a tal hecho en primera instancia, dado que ni siquiera fue mencionado en la Resolución Subdirectoral N° 843-2016-OEFA/DFSAI/SDI.

jjjj) Con ello, Pluspetrol Norte señaló que no es posible determinar en función a la información disponible que se han generado riesgos a la salud de las personas, por lo que este factor debe tener un valor de 0%.

kkkk) En cuanto al factor f.2, el administrado indicó que el valor considerado por el OEFA corresponde a la incidencia de pobreza del distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto, del año 2009.

llll) En esa línea, el apelante indicó que, de la revisión del documento "Información y Devengado Per Cápita" elaborado por el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN en diciembre de 2017, en base a la información proporcionada por el INEI consideraron un promedio de los índices de pobreza total del distrito de Trompeteros es de 34.3%. Con ello, considerando que el valor antes mencionado fue determinado en base a información del INEI y tiene mayor representatividad que el utilizado por el OEFA por encontrarse más cercano a la fecha de la infracción y la del cálculo de la multa, corresponde modificar el valor asignado al factor f.2, reduciéndolo de 16% a 8%, pues este último valor corresponde a un índice de pobreza total comprendido en el rango de 19.6% hasta 39.1%.

mmmm) Con ello en cuenta, el recurrente, en aplicación del principio de verdad

material, solicitó revocar el cálculo de la multa y de corresponder un nuevo cálculo, se considere el valor de 8% para el f2.

nnnn)El administrado indicó que se transgredieron los principios de debido procedimiento y verdad material por deficiente motivación en la determinación de los valores asignados para los factores de gradualidad, por lo que el monto del valor asignado al factor "F" debería reducirse de 218% a 118%.

oooo)Asimismo, el administrado presentó el cálculo realizado para las multas con los valores asignados a su criterio, precisando que correspondería una multa de 5.24 UIT<sup>47</sup> para la conducta infractora, siendo que en aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, debería ser de 2.62 UIT.

## II. COMPETENCIA

19. 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**)<sup>48</sup>, se crea el OEFA.
20. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA<sup>49</sup>, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de

<sup>47</sup> Conforme con el administrado, los valores asignados para los componentes de la sanción, debieron ser los siguientes:

Descripción	Valor
Beneficio Ilícito	4.44
Probabilidad de detección	1.00
Factores de gradualidad	1.18
Multa final	5.24 UIT

<sup>48</sup> **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.

<sup>49</sup> **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

**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

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

21. 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 OEFA<sup>50</sup>.
22. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM<sup>51</sup> 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/CD<sup>52</sup> se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
23. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA<sup>53</sup> y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto

---

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. (...)

<sup>50</sup> LEY N° 29325.

**Disposiciones Complementarias Finales**

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

<sup>51</sup> **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.

<sup>52</sup> **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.

<sup>53</sup> 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.

Supremo N° 013-2017-MINAM<sup>54</sup>, 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

24. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)<sup>55</sup>.
25. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA<sup>56</sup>, 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.
26. 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

<sup>54</sup> **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.

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

<sup>56</sup> **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.

recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

27. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente<sup>57</sup>.
28. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental<sup>58</sup>, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve<sup>59</sup>; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales<sup>60</sup>.
29. 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.
30. 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;

<sup>57</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

<sup>58</sup> **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.

<sup>59</sup> Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

<sup>60</sup> Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC.

y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos<sup>61</sup>.

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

#### IV. CUESTIONES PREVIAS

##### Sobre la reforma en peor

32. El administrado indicó que, bajo la aplicación del principio de la prohibición de reforma en peor, contenido en el numeral 247.2 del artículo 247° y el numeral 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG, la resolución que emita el TFA resolviendo el recurso de apelación no deberá empeorar la posición del recurrente.
33. Al respecto, corresponde indicar que la Sala, conforme a lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD (RITFA)<sup>62</sup>, la actuación del TFA se encuentra en orden con los principios que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.
34. En ese sentido, corresponde indicar que esta Sala procederá a analizar los argumentos del administrado, teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa correspondiente y actuando conforme con el principio de legalidad.

##### Sobre la prescripción de la potestad sancionadora

35. Sobre el particular, es preciso advertir que el administrado presentó un argumento relacionado a la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, considerando esta Sala pertinente pronunciarse sobre este alegato de manera previa al análisis de las cuestiones controvertidas correspondientes.
36. Ahora bien, es oportuno mencionar que, mediante la Resolución Directoral I, se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, en el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la

<sup>61</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

<sup>62</sup> **REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA**, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio 2019.

**Artículo 2°.** - El Tribunal de Fiscalización Ambiental (...)

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y 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. (...)



promoción y dinamización de la inversión en el país<sup>63</sup> (Ley N° 30230), y las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD<sup>64</sup> (Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD).

<sup>63</sup> **LEY N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de julio de 2014.

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

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

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

Mientras dure el período de tres (3) años, las sanciones a imponerse por las infracciones no podrán ser superiores al 50% de la multa que correspondería aplicar, de acuerdo a la metodología de determinación de sanciones, considerando los atenuantes y/o agravantes correspondientes. Lo dispuesto en el presente párrafo no será de aplicación a los siguientes casos:

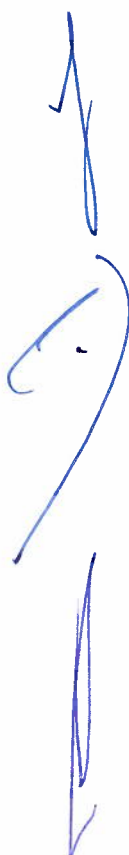
- a) Infracciones muy graves, que generen un daño real y muy grave a la vida y la salud de las personas. Dicha afectación deberá ser objetiva, individualizada y debidamente acreditada.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) Reincidencia, entendiéndose por tal la comisión de la misma infracción dentro de un período de seis (6) meses desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.

<sup>64</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230**, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2014.

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

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

- 2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.
- 2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA-PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.  
En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.
- 2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.
- 2.4 Si en un expediente administrativo se tramitan imputaciones referidas a infracciones contenidas tanto en el Numeral 2.1 como en el Numeral 2.2 precedentes, la Autoridad Decisora procederá a desacumular las imputaciones en expedientes distintos.


- 
37. De la revisión de las mencionadas normas, se advierte que la responsabilidad administrativa del administrado fue determinada en base a un procedimiento administrativo sancionador excepcional seguido bajo la Ley N° 30230, en el cual se ordenó una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora, siendo así, debe precisarse que la responsabilidad administrativa declarada mediante la Resolución Directoral I, fue confirmada a través de la Resolución N° 139-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 22 de mayo de 2018.
  38. En esa línea, corresponde señalar que dicho procedimiento, conforme a la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, debía ser suspendido, para posteriormente verificar el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, a efectos de determinar si correspondía la conclusión del mismo o la sanción respectiva al administrado.
  39. En ese sentido, corresponde indicar que, conforme con la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, esta Sala es de la opinión que los procedimientos administrativos sancionadores excepcionales seguidos bajo dichas normas serán reanudados exclusivamente para verificar el cumplimiento de la medida correctiva.
  40. Del mismo modo, en atención a la normativa procedimental excepcional establecida para el sector ambiental, corresponde señalar que es admitida la determinación de responsabilidad por la conducta infractora del administrado<sup>65</sup>; y, en caso de incumplimiento de la medida correctiva por el mismo, se establezca la sanción correspondiente, durante el procedimiento administrativo sancionador excepcional, como el que nos acontece.
  41. Cabe indicar que en tanto la determinación de responsabilidad fue declarada inclusive en el plazo establecido por el administrado, conforme con lo establecido en el artículo 252° del TUO de la LPAG; siendo ello así, debe indicarse que no habría prescrito y que, conforme a las reglas establecidas en la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la Administración se encuentra habilitada para imponer la sanción correspondiente por el incumplimiento de la medida correctiva.
  42. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que, en atención a lo expuesto en la presente cuestión previa, corresponde indicar que el argumento presentado por el administrado no presenta sustento válido, encontrándose el OEFA con la facultad para sancionar al administrado

---

<sup>65</sup> Debe precisarse que la declaración de responsabilidad del administrado fue durante el plazo máximo establecido en el TUO de la LPAG e inclusive en el plazo mencionado por el mismo administrado.

Respecto a la caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador

43. El administrado señaló que, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG, a través de la caducidad administrativa corresponde disponer el archivo del procedimiento administrativo sancionador en aquellos casos en que, habiendo transcurrido el plazo máximo de tramitación del mismo, no se cuenta con un pronunciamiento válido que resuelva la causa en primera instancia.
44. En esa línea, Pluspetrol Norte agregó que, mediante Resolución N° 167-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, el TFA ha establecido, entre otros, que la caducidad administrativa del procedimiento opera de manera automática (de pleno derecho) por ausencia de pronunciamiento antes del vencimiento del plazo máximo de tramitación y su efecto directo es el archivo del procedimiento respectivo.
45. Del mismo modo, el apelante mencionó que, conforme a la doctrina nacional y comparada, la potestad sancionadora no sólo implica la declaración de responsabilidad por las infracciones, sino también y como elemento principal, la determinación e imposición de la sanción administrativa previamente establecida, conforme al literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley del SINEFA.
46. Con ello en cuenta, el recurrente precisó que:
- (...) es evidente que cuando el numeral 2 del artículo 259° del T.U.O. de la Ley N° 27444, identifica a la ausencia de notificación de la "resolución respectiva" como requisito para la configuración de la caducidad del procedimiento; dicha norma se está refiriendo a la ausencia del acto administrativo a través del cual la autoridad declara la responsabilidad administrativa de agente infractor e impone la sanción respectiva; dado que, el ejercicio pleno de la potestad sancionadora implica la determinación de ambos elementos (responsabilidad y sanción administrativa) y no de uno sólo de ellos.
47. El apelante indicó que el hecho que las agencias de fiscalización puedan emitir resoluciones atribuyendo responsabilidad y declarando la existencia de un ilícito administrativo para luego dejar abierta la posibilidad de imponer sanciones en el momento que lo considere oportuno, esto es, sin estar sujeta a un plazo determinado o determinable, sería contrario a los principios de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica.
48. En este punto, Pluspetrol Norte señaló que, a través de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, se estableció el plazo de un (1) año contado desde la vigencia de dicha norma para la aplicación de la caducidad administrativa en aquellos procedimientos administrativos sancionadores en trámite.

- 
49. Asimismo, el recurrente indicó que, en tanto que el RPAS del OEFA no contempla un plazo máximo de tramitación, corresponde aplicar el plazo de 9 (nueve) meses, prorrogable a 3 (tres) meses regulado en el TULO de la LPAG.
50. En el presente caso, el administrado indicó que el procedimiento se inició el 25 de julio de 2016, siendo que, considerando el plazo de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, el plazo de primera instancia para emitir pronunciamiento, antes de que opere la caducidad administrativa, se cumplió el 25 de julio de 2017. Con lo cual, el apelante señaló que la primera instancia declaró la responsabilidad administrativa después de la fecha antes citada, específicamente, luego de 4 meses y 26 días de vencido el plazo de caducidad. Así también, el mencionado órgano emitió pronunciamiento sobre la imposición de la sanción administrativa dos años y 18 días luego del vencimiento del referido plazo de caducidad administrativa, esto es, 12 de agosto de 2019.
51. Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte señaló que, aun cuando la Resolución Directoral I haya declarado la existencia de responsabilidad y quedado confirmada en segunda instancia, la DFAI no emitió pronunciamiento alguno respecto a la imposición de la sanción administrativa antes del vencimiento del plazo de caducidad administrativa, lo cual es de entera responsabilidad de dicho órgano de línea del OEFA. El apelante agregó que correspondía declarar la caducidad administrativa del procedimiento y disponer el archivo definitivo de los actuados; así también, que el artículo 259° antes expuesto no establece excepciones de ningún tipo, así como tampoco regula la prórroga automática ni supuestos de suspensión o interrupción del plazo, por lo que cualquier interpretación diferente constituirá una vulneración al principio de legalidad.

#### Análisis del TFA

52. Al respecto, el análisis de la presente cuestión controvertida amerita sentar las pretensiones del legislador con su incorporación en el ordenamiento jurídico nacional y el tratamiento que la misma recibe por parte de la autoridad competente en los procedimientos administrativos sancionadores como los tramitados por el OEFA.
53. Así, se ha de entender que la caducidad administrativa —como figura novísima dentro de los procedimientos administrativos sancionadores— involucra la aplicación de un límite temporal para su tramitación, el cual culminará con la notificación de la resolución correspondiente; siendo que, mediante su aplicación, se logrará garantizar los derechos de los administrados involucrados frente a aquellos supuestos donde procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Administración Pública quedan paralizados<sup>66</sup>.

<sup>66</sup> Al respecto, LOPEZ RAMÓN refiere:

Tras exponer cómo la 'Administración puede impunemente paralizar el procedimiento, salvo las teóricas y platónicas medidas sobre responsabilidad del funcionario culpable de ello', afirmaba: 'Ahora bien: en los procedimientos incoados de oficio no estaría de más aplicar la institución de la caducidad

54. Sobre dicho sustento, en el numeral 1 del artículo 259° del TULO de la LPAG, se establece que los procedimientos administrativos sancionadores deberán ser resueltos en un plazo de nueve (9) meses, contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos al administrado. Plazo que, excepcionalmente, podrá ser ampliado como máximo por tres (3) meses, mediante resolución emitida por la autoridad competente que justifique dicha ampliación<sup>67</sup>.

55. Siendo que, para el caso particular de los procedimientos administrativos sancionadores en trámite —vale decir, los iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272<sup>68</sup> que modifica la Ley N° 27444— el TULO de la LPAG señaló en su Décima Disposición Complementaria Transitoria que este plazo será de un (1) año, contado desde la vigencia del referido Decreto Legislativo<sup>69</sup>.

para evitar los supuestos, nada infrecuentes, de procedimientos incoados por la Administración —por ejemplo, sancionadores— que quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio’.

LOPEZ RAMÓN, Fernando. La caducidad del procedimiento de oficio. En: Revista de Administración Pública. N° 194. Madrid, mayo-agosto 2014. p. 17.

En: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/4792824.pdf>

Consultado: 7 de febrero de 2020.

67

#### TULO DE LA LPAG.

##### Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.

Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.

2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.

3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.

4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.

5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.

68

Publicado en el Diario Oficial *El Peruano* el 21 de diciembre del 2016.

69

#### TULO DE LA LPAG

##### DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Décima.- Para la aplicación de la caducidad prevista en el artículo 259 del presente Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, se establece un plazo de un (1) año, contado desde la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272, para aquellos procedimientos sancionadores que a la fecha se encuentran en trámite.

56. Institución jurídica que, en ese sentido, ha sido desarrollada por parte de la doctrina, como Morón Urbina al mencionar que<sup>70</sup>:

(...) En tal sentido, una vez transcurrido el plazo establecido por la norma y, al no haber existido una actuación determinada por parte del sujeto llamado a realizarla, operará la caducidad y se perderá la posibilidad de conseguir, obtener, alcanzar o llegar a una posición jurídica determinada. Luego, la declaración de esta caducidad solo tiene efectos declarativos para los intervinientes en la relación jurídica, puesto que basta el cumplimiento de las condiciones para que se configure la caducidad.

Estas condiciones son las siguientes:

- (i) **La falta de la actuación administrativa determinada por la normativa.** El sujeto puede haber realizado otro tipo de acciones, pero la norma exigirá una actuación determinada en el plazo previsto, cuya omisión configura la primera condición para que opere la caducidad. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, la norma requiere la resolución del procedimiento antes del cumplimiento del plazo de caducidad.
  - (ii) **El transcurso del tiempo establecido por la norma para el ejercicio de un derecho o el elemento objetivo de la caducidad.** Excedido el límite temporal, el procedimiento caduca. Cabe señalar que le acción del sujeto no interrumpe el cómputo del plazo de caducidad (...). (Énfasis agregado)
57. Por consiguiente, como ya se ha señalado en anteriores pronunciamientos, se puede concluir que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora<sup>71</sup>.
58. En función a ello, se procederá a analizar la tramitación del presente procedimiento sancionador con la finalidad de verificar el cumplimiento de los plazos establecidos al respecto.

Con relación al caso concreto

59. De la revisión de los actuados obrantes en el expediente, se aprecia que el tiempo empleado por la primera instancia para la tramitación del presente procedimiento fue inferior a cinco meses, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

<sup>70</sup> MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444*. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2019. pp. 535-536.

<sup>71</sup> Cabe tener en cuenta que este Tribunal se ha pronunciado previamente analizando alegaciones de administrados que solicitan se declare la caducidad administrativa de sus respectivos procedimientos administrativos sancionadores. Al respecto ver las Resoluciones N° 008-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 25 de enero de 2018 y N° 221-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de agosto de 2018, Resolución N° 282-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 7 de junio de 2019, entre otros.

**Etapas del Procedimiento Administrativo Sancionador (PAS) iniciado contra Pluspetrol Norte**




Elaboración: TFA

60. Del gráfico precedente y en atención a la naturaleza excepcional del procedimiento administrativo sancionador que originó la emisión de la Resolución Directoral II, se observan dos etapas diferenciadas en su tramitación: i) una primera, aquella en la cual se determina responsabilidad de Pluspetrol Norte y el subsecuente dictado de una medida correctiva, de ser necesaria (en aplicación de la Ley N° 30230); y, ii) una segunda, la imposición de una sanción pecuniaria, en caso de verificarse el incumplimiento de la medida correctiva ordenada.
61. Estadios que, por otro lado, resultan importantes para el presente análisis, puesto que el plazo de caducidad establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG, solo es aplicable para la tramitación realizada entre la fecha de notificación de la imputación de los cargos al administrado y el día en que se notifique a aquel el pronunciamiento que resuelve dicho procedimiento (bien sea con la imposición de una sanción —procedimiento ordinario—, bien con la determinación de la responsabilidad administrativa —procedimiento excepcional de la Ley N° 30230).
62. Por consiguiente y en tanto la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador fue el 25 de julio de 2016, la Autoridad Decisora tenía como plazo máximo para notificar la Resolución Directoral que resolviera el procedimiento iniciado (esto es, para determinar responsabilidad administrativa y medida correctiva) hasta el 21 de diciembre de 2017; ello conforme al siguiente detalle:

<b>Inicio del PAS</b> 25/07/2016	<b>Fin del PAS</b> 18/12/2017	<b>Plazo de caducidad administrativa</b> 21/12/2017	<b>Reanudación y determinación de sanción</b> 05/08/2019
-------------------------------------	----------------------------------	--	---

63. Plazo que, en esa línea, fue plenamente respetado por la DFAI al emitir la Resolución Directoral I el 18 de diciembre de 2017 y notificarla el 20 de diciembre de ese mismo año; es decir, con una antelación de tres días a la fecha límite para tramitar el presente procedimiento administrativo sancionador.
64. En consecuencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG y contrariamente a lo señalado por Pluspetrol Norte, el presente



procedimiento administrativo sancionador no ha caducado administrativamente; siendo que la etapa de verificación de cumplimiento de medida correctiva, se tramita en un procedimiento de ejecución distinto que no se rige por lo establecido en el mencionado precepto normativo, corresponde desestimar los argumentos esgrimidos por el apelante en su recurso.

65. Asimismo, corresponde indicar que, en base a lo expuesto en la Ley N° 30230 y las Normas aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, se ajusta a lo dispuesto con el principio de legalidad.

Sobre las agencias de fiscalización

66. El apelante indicó que el hecho que las agencias de fiscalización puedan emitir resoluciones atribuyendo responsabilidad y declarando la existencia de un ilícito administrativo para luego dejar abierta la posibilidad de imponer sanciones en el momento que lo considere oportuno, esto es, sin estar sujeta a un plazo determinado o determinable, sería contrario a los principios de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica.
67. Asimismo, el recurrente indicó que, en tanto que el RPAS del OEFA no contempla un plazo máximo de tramitación, corresponde aplicar el plazo de 9 (nueve) meses, prorrogable a 3 (tres) meses regulado en el TULO de la LPAG.
68. Sobre el particular, corresponde reiterar lo señalado previamente, relacionado a que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra en el marco de aplicación procedimental de la Ley N° 30230, conforme con ello, se observan dos etapas diferenciadas en su tramitación: i) una primera, aquella en la cual se determina responsabilidad de Pluspetrol Norte y el subsecuente dictado de una medida correctiva (en aplicación de la Ley N° 30230); y, ii) una segunda, la imposición de una sanción pecuniaria, en caso de verificarse el incumplimiento de la medida correctiva ordenada.
69. Siendo que la etapa de verificación de cumplimiento de medida correctiva, se tramita en un procedimiento de ejecución distinto que no se rige por lo establecido en el artículo 259° del TULO de la LPAG, siguiendo las reglas establecidas en la normativa especial.
70. En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

**V. ADMISIBILIDAD**

71. 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°<sup>72</sup> del TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

## VI. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

72. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente procedimiento administrativo sancionador son:

- (i) Determinar si correspondía declarar el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la Resolución Directoral I.
- (ii) Determinar si correspondía sancionar al administrado con 1 170.545 (mil ciento setenta con 545/1000) UIT por haber incumplido las medidas correctivas ordenadas mediante la Resolución Directoral I.

## VII. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

### VII.1 Determinar si correspondía declarar el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la Resolución Directoral I

Respecto al procedimiento administrativo sancionador excepcional seguido bajo el artículo 19° de la Ley N° 30230 y el dictado de la medida correctiva

73. Con carácter previo al análisis de la cuestión controvertida planteada, y a efectos de delimitar el procedimiento materia de análisis, resulta oportuno establecer el marco normativo dentro del cual se erige el dictado de las medidas correctivas en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el OEFA y los criterios sentados por esta Sala al respecto.
74. Sobre el particular, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas<sup>73</sup>.

<sup>72</sup> **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.

<sup>73</sup> **LEY 29325.**

#### **Artículo 22°.- Medidas correctivas**

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto

75. En ese contexto, es preciso señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra dentro del régimen excepcional establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD; a través de los cuales se estableció que, durante un periodo de tres años, contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Siendo que, durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos administrativos sancionadores excepcionales y, en caso la autoridad administrativa declarase la existencia de infracción, ordenaría la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.
76. Ahora bien, corresponde indicar que, conforme con la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, esta Sala es de la opinión que los procedimientos administrativos sancionadores excepcionales seguidos bajo dichas normas son reanudados exclusivamente para verificar el cumplimiento de la medida correctiva; siendo que, ante su incumplimiento, se reanuda el mismo imponiéndose la sanción correspondiente.
77. Sobre el particular, cabe indicar que, en la Resolución Directoral I, se presentaron los detalles respecto al vencimiento del plazo de la medida correctiva, conforme al siguiente detalle:

**Cuadro N° 3: Detalle del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la medida correctiva**

Medida correctiva	Plazo de cumplimiento de la medida correctiva			Plazo para presentar información al OEFA	
	Fecha de notificación	Duración	Vencimiento de plazo	Duración (días hábiles)	Plazo Final
Medida correctiva N° 1	20/12/2017	45 días hábiles	23/02/2018	15	16/03/2018

Fuente: Resolución Directoral I.  
Elaboración: TFA.

78. Con ello en cuenta, el administrado debió cumplir con la obligación establecida en la medida correctiva y, proceder con la acreditación de las misma, de acuerdo a los plazos establecidos en el Cuadro N° 3 presentado previamente, conforme a lo establecido en la Resolución Directoral I.

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

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

79. Ahora bien, luego de la revisión de los medios probatorios presentados por el administrado, la primera instancia concluyó que el mismo no habría cumplido con la medida correctiva, procediendo a declarar su incumplimiento, conforme con la Resolución Directoral II.

**Alegatos del administrado**

**Respecto al procedimiento administrativo sancionador**

**Respecto a la vulneración de los principios de debido procedimiento, verdad material y falta de motivación de la Resolución Directoral II**

80. El administrado indicó que el extremo de la Resolución Directoral II referido a la declaración de incumplimiento de la medida correctiva dictada por la Resolución Directoral I no está debidamente motivado, vulnerando el principio de debido procedimiento y verdad material, siendo que el administrado distinguió los hechos dictados en campo y las acciones de supervisión realizadas, en tanto que en el área impactada como en gabinete, en dos aspectos diferenciados: i) los hallazgos detectados in situ en la supervisión y ii) el resultado del monitoreo de suelos y agua correspondientes a la zona afectada.
81. Con relación a los hallazgos in situ, el apelante señaló que:
- i) Sobre la iridiscencia y trazas de hidrocarburos en la cocha, que, si bien las imágenes en la Resolución Directoral II obedecen a la constatación visual del área supervisada, por sí mismas carecen de suficiencia probatoria para acreditar que se incumplió con la medida correctiva, ya que se requieren de informes de monitoreo que brinden el sustento técnico inequívoco y objetivo de que no se remedió el área impactada.
  - ii) El hecho de que no se haya encontrado las zonas de acopio en la supervisión realizada en octubre de 2018, no evidencia el incumplimiento de la medida correctiva, pues como se indicó en su Informe Final de acciones de limpieza, rehabilitación y remediación, estas se realizaron entre el 1 de octubre de 2014 a febrero de 2016, por lo que a la fecha de supervisión no se encontraría depósito de residuo sólido.
  - iii) Se dejó constancia en el Informe de Supervisión correspondiente a la supervisión especial de octubre de 2018, que en la Quebrada El Diablo (la cual se conecta con la cocha en la temporada de lluvias) no se encontraron restos de hidrocarburos o residuos sólidos, lo cual es un indicio de que la zona impactada se encontraba rehabilitada y libre de crudo derramado, pues, en caso contrario, el cuerpo de agua de la quebrada se habría visto también afectado (considerando que del derrame hasta la supervisión de octubre de 2018 han transcurrido más de 4 años, tiempo en el cual habría ocurrido el desplazamiento de agua contaminada a la mencionada quebrada). Estos hallazgos no acreditan el incumplimiento de la medida correctiva, de acuerdo con el administrado.
82. Sobre los monitoreos de suelos y agua de la zona afectada, el recurrente indicó



que:

i) Respecto al monitoreo en suelo de la zona impactada, resulta erróneo y alejado de la realidad que se pretenda efectuar el monitoreo de suelos basándose en los ECA de suelo agrícola, tomando en cuenta que la muestra provenía de suelo industrial, no óptimo para la producción de cultivos o que pertenezcan a áreas naturales protegidas, vulnerando el principio de verdad material.

ii) Sobre el monitoreo de agua superficial de la zona impactada, se indicó que se tomó como referencia los ECA agua aprobado por el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM y no los ECA vigentes en la fecha de emisión de la resolución que dispuso de la medida correctiva, esto es, Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM, bajo el argumento de que dichos ECA serán aplicables a instrumentos de gestión ambiental preventivos siempre que estos hayan sido actualizados o modificados<sup>74</sup>. El apelante indicó que las muestras de agua superficial que fueron tomadas de la Quebrada El Diablo y el río Patayacu no fueron objeto de la medida correctiva, pues esta tenía como fin la remediación de la cocha ubicada en el Km. 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes-Saramuro, siendo que no son medios de prueba pertinentes.

Asimismo, el apelante agregó que existe una incongruencia entre las muestras de agua superficial (8 muestras en 3 cuerpos de agua) y las de suelo (1 muestra), siendo que no se siguió la misma lógica de la toma de muestra de agua, que el petróleo derramado también pudo extenderse a suelos adyacentes más allá de la cocha. Dicha falta de coherencia ocasiona la falta de predictibilidad respecto de la supervisión de OEFA, pues el muestreo arbitrario no permite tener conocimiento previo del criterio para los mismos, ocasionando indefensión.

iii) Respecto al monitoreo de sedimentos, el apelante precisó que la DFAI señaló que los sedimentos no fueron considerados como objeto de la medida correctiva, siendo que estos muestreos resultan medios probatorios impertinentes para desacreditar el cumplimiento de la medida correctiva y la DFAI no motivó la razón para la toma de muestras de sedimentos. Así también, precisó que los textos académicos citados en la resolución apelada corresponden a estudios de carácter general que no se refieren al presente caso, siendo que no son conducentes a demostrar que no se cumplió con la medida correctiva.

De esta forma, el apelante concluyó que los resultados obtenidos de monitoreo de suelos, agua y sedimentos realizados por el OEFA, no se encuentran debidamente motivados o adolecen de vicios por los cuales los convierten en medios de prueba no pertinentes y no acreditan el incumplimiento de las medidas correctivas.

---

<sup>74</sup> El apelante indicó que el OEFA no precisó en modo alguno a que instrumento de gestión ambiental se refiere en este caso, siendo que no se justifica porque se optó por aplicar los ECA de 2008 y no los vigentes a partir del 2017.

### Análisis del TFA

83. Sobre el particular, conforme con el principio de verdad material, contenido en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>75</sup>, se obliga a la autoridad administrativa competente a 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.
84. Por su parte, el principio del debido procedimiento —establecido en el numeral 2 del artículo 248<sup>76</sup> 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.
85. 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.
86. Precisamente, respecto de este último aspecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG<sup>77</sup>, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los

<sup>75</sup> **TUO DE LA LPAG  
TITULO PRELIMINAR**

**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.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a estas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

<sup>76</sup> **TUO DE LA LPAG**

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

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

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.

<sup>77</sup> **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. (...)

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.

87. Sobre este punto, es preciso indicar que el administrado, conforme a los plazos establecidos en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, debió haber realizado acciones con objeto de identificar, caracterizar, limpiar, rehabilitar y remediar las áreas impactadas por el derrame, ubicadas a la altura de la Progresiva Km 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8. Ello, sería acreditado mediante la presentación de: (i) un informe técnico en el que se indiquen las acciones adoptadas, a fin de identificar, caracterizar, rehabilitar y remediar las áreas impactadas por el mencionado derrame; (ii) un cronograma de cumplimiento para identificar, caracterizar y remediar, según corresponda, las áreas impactadas por el derrame; y, (iii) registros fotográficos fechados y georreferenciados con coordenadas UTM WGS 84, de los trabajos, estado actual y final que acrediten la limpieza, revegetación y rehabilitación de la cocha y ecosistema acuático ubicados a la altura de la Progresiva Km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8.
88. En tal medida, debe esta sala precisar que, una vez transcurridos los plazos otorgados por la primera instancia, conforme a lo dispuesto en el Cuadro N° 3 de la presente resolución, el administrado no remitió la información correspondiente orientada a la acreditación de la medida correctiva.
89. Asimismo, luego de la supervisión especial realizada en octubre de 2018, consignada en el Informe de Supervisión N° 18-2019-OEFA/DSEM-CHID del 31 de enero de 2019, y de la información remitida por el administrado, la DFAI concluyó, conforme con la Resolución Directoral II, que el administrado no ha dado cumplimiento a la medida correctiva antes expuesta.
90. Es preciso advertir que, para la fecha de la supervisión especial realizada en octubre de 2018, el administrado debió haber cumplido con lo dispuesto en la medida correctiva y debió haber acreditado su cumplimiento, siendo que dicho incumplimiento habilitó a la primera instancia para sancionarlo.
91. Ahora bien, sin perjuicio de ello, en el supuesto que se considerase que el plazo para la acreditación de la medida se encontraba vigente, se debe señalar que, respecto a los argumentos expuestos a los hallazgos *in situ*, esta Sala debe precisar lo siguiente:

Argumentos del administrado	Análisis
Presencia de iridiscencia y trazas de hidrocarburos en la cocha	Sobre el particular, corresponde indicar que el administrado se encontraba obligado a identificar, caracterizar, remediar y rehabilitar la zona impactada, siendo que la sola presencia de hidrocarburos evidencia que dicho componente ambiental no fue correctamente remediado al no haber cumplido con lo dispuesto en la medida correctiva. Cabe añadir, lo expresado en el mismo Informe de Supervisión N° 18-2019-OEFA/DSEM-

Argumentos del administrado	Análisis
	CHID del 31 de enero de 2019, referido a que "(...) el agua con iridiscencia y trazas de hidrocarburos hallada, al entrar en contacto con el suelo circundante, lo afecta."
Ausencia de zona de acopio en la supervisión especial de octubre de 2018	Al respecto, corresponde indicar que dicha zona de acopio puede permitir concluir que se habrían o venían realizando medidas orientas para remediar y rehabilitar la zona impactada, siendo que, en tanto la Autoridad Supervisora, no las apreció, podría sustentar la falta de presentación de documentación por parte del administrado para el cumplimiento de la medida correctiva. Asimismo, de la revisión del Informe Final de Limpieza y Remediación del Incidente Ambiental Km 75+300 del Oleoducto Corrientes – Saramuro de julio de 2019 (en adelante, Informe Final de Limpieza y Remediación), no se advierte que las imágenes sean fechadas y georreferenciadas, con lo que no acreditan si las acciones fueron realizadas en el Lote 8, debiendo tener en consideración que dichas acciones no fueron presentadas a la Administración.
Ausencia de restos de hidrocarburos o residuos sólidos en la Quebrada El Diablo	Sobre el particular corresponde indicar que el recorrido del oleoducto en dirección sur hasta la quebrada El Diablo (aproximadamente a 42 metros al sur del punto de derrame) fue mencionada expresamente en la denuncia ambiental registrada con código SINADA N° ODLO-0005-2018 (uno de los motivos para que se lleve a cabo la medida correctiva). Sin perjuicio de ello, es preciso añadir que la medida correctiva se encontraba enfocada en las áreas impactadas por el derrame, ubicadas a la altura de la Progresiva Km 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8, debiendo el administrado acreditar el administrado dicha remediación integral, lo cual no ocurrió en el presente caso.

Elaboración: TFA.

92. Asimismo, en el supuesto que se considerase que el plazo para la acreditación de la medida se encontraba vigente, se debe señalar que, respecto a los argumentos expuestos a los monitoreos de suelos y agua de la zona afectada, esta Sala debe precisar lo siguiente:

Argumentos del administrado	Análisis
Sobre los ECA de suelo agrícola de la zona impactada	Cabe precisar que dicho argumento fue resuelto por la primera instancia cuando precisó que el administrado debió probar sus resultados en función a los estándares para calidad de suelo agrícola, en virtud al Informe N° 043-2016-MEM/AAE/UAF que señala que los suelos remediados en los sitios contemplados en el PAC del Lote 8 deben ser aptos a la calidad del suelo agrícola, por lo que el informe no acredita la rehabilitación de los suelos afectados.
Sobre la pertinencia de los medios probatorios de los monitoreos de agua superficial	Sobre el particular, corresponde indicar, primero, que la aplicación del Estándar de Calidad Ambiental para Agua, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM, en la medida que el Estándar de Calidad Ambiental para Agua, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM (vigente en la fecha de emisión de la Resolución Directoral I),

Argumentos del administrado	Análisis
	<p>menciona en su Primera Disposición Complementaria Final dispone que dicho cuerpo normativo será aplicable a los instrumentos de gestión ambiental preventivos, siempre que se haya realizado la actualización o modificación de los mismos. Con ello, en tanto que no se ha advertido que el administrado haya presentado alguna solicitud de actualización o modificación de su instrumento de gestión ambiental, así como que, de la verificación del Informe Ambiental Anual 2017 aplicó los del 2008. Por ello, se aplicarían los Estándares de Calidad Ambiental para agua regulados en el Decreto Supremo N° 002-2008-MINAM.</p> <p>Sobre el particular, corresponde indicar que la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución comprendía las acciones que tengan objeto de identificar, caracterizar, limpiar, rehabilitar y remediar las áreas impactadas por el derrame, habiendo precisado antes la primera instancia que los sitios impactados fueron la cocha y el ecosistema acuático; siendo ello así, teniendo en cuenta que la Autoridad de Supervisión señaló que "(...) la cocha tributa sus aguas a la quebrada El Diablo, que a su vez tributa sus aguas al río Patayacu, el cual es la continuación del río Chambira", resulta válido que se haya monitoreado estos puntos.</p> <p>Corresponde señalar que los impactos ambientales se ocasionaron en la cocha, suelo y ecosistema acuático, siendo que al presentarse en la cocha y en las aguas que tributa el impacto ambiental era necesario que dichos puntos sean monitoreados, por lo que la cantidad de monitoreos de calidad de agua y sedimentos sería necesariamente mayor a la cantidad de monitoreos sobre suelo. Ello, no ocasiona una vulneración a la predictibilidad de la supervisión de OEFA ni ocasiona indefensión al administrado, pues en el presente caso se especificaron las aguas a las que tributa la cocha y que se verificaría la medida correctiva dictada en la Resolución Directoral I.</p> <p>Con respecto a la muestra de suelo, a juicio<sup>78</sup> de la supervisión es que solo se realizó la toma de una muestra de suelo, teniendo como información el evento ocurrido en el lugar.</p>
Respecto a los sedimentos como medios de prueba impertinentes	Sobre el particular, corresponde indicar que los sedimentos resultan relevantes en el presente caso, puesto que la afectación se produjo en la cocha, suelo y ecosistema acuático que lo habitaba.

<sup>78</sup>

Conforme con la Guía para Muestreo de Suelos aprobada por Resolución Ministerial N° 085-2014-MINAM, se debe entender por un muestreo dirigido a juicio de experto que:

**"Anexo N° 2: Patrones de muestreo para definir la localización de puntos de muestreo en suelos contaminados**

Establece los pasos necesarios para el desarrollo de acciones que conduzcan a la determinación de los suelos contaminados en una secuencia que oriente hacia el logro de los objetivos trazados.

**Muestreo dirigido o a juicio de expertos**

Muestreo que se lleva a cabo sobre puntos específicamente determinados, cuando se cuenta con información previa del sitio, se conoce el producto derramado y es evidente la extensión de la afectación."



Argumentos del administrado	Análisis
	<p>Ello, presenta relación con los sedimentos, en la medida que el cuerpo de agua (cocha) presentaba la contaminación de hidrocarburo, con lo que, a efectos de evidenciar la remediación del mismo, y teniendo en cuenta el tiempo transcurrido desde la fecha de la emergencia ambiental, resultaba válido verificar los sedimentos.</p> <p>Con ello, al referirse la medida correctiva a las acciones con el objeto de rehabilitar y remediar las áreas impactadas por el derrame, los muestreos realizados en sedimentos guardan relación con la medida correctiva en cuestión.</p> <p>Sin perjuicio de lo señalado en los textos académicos precisados en los considerandos 61 y 62 del Informe de Supervisión N° 18-2019-OEFA/DSEM-CHID del 31 de enero de 2019, resulta relevante, puesto que permite identificar el comportamiento de hidrocarburos y los daños potenciales que puede generar este.</p>

93. Al respecto, de la evaluación de los argumentos expuestos por el administrado, esta Sala debe concluir que, contrariamente a lo señalado por el mismo, los resultados obtenidos de monitoreos de suelo, agua y sedimentos se encuentran debidamente sustentados y guardan relación con el caso en concreto, resultandos pertinentes, siendo que acreditan el incumplimiento de la medida correctiva dictada por la Resolución Directoral I.

*Sobre la vulneración de los principios de informalismo y eficacia*

94. El administrado indicó que, conforme con los principios de informalismo y eficacia, la actuación de las entidades públicas en el ámbito de los procedimientos administrativos sancionadores no debe agotarse en la mera aplicación formal del marco legal correspondiente al ámbito de su competencia, sino que debe cumplir con los requisitos de necesidad<sup>79</sup>, idoneidad<sup>80</sup> y proporcionalidad<sup>81</sup>.
95. En esa línea, el administrado puso en consideración que otras entidades que ejercen la función de fiscalización y sanción en los sectores de hidrocarburos han adoptado dicha interpretación, como Osinergmin. Para ello, se hizo referencia a (i) la Resolución N° 131-2015-OS/TASTEM-S32 del 14 de agosto de 2015<sup>82</sup> sobre la finalidad de la presentación de los reportes preliminares de emergencias; (ii) la Resolución N° 164-2016-OS/TASTEM-32 del 10 de agosto de 2016<sup>83</sup> sobre el propósito para reportar al Osinergmin las emergencias


<sup>79</sup> Para desincentivar ilícitos que afectan gravemente el interés público.

<sup>80</sup> Para elegir los mecanismos menos lesivos a los derechos e intereses de los particulares.

<sup>81</sup> Para regular la intensidad de la intervención en la esfera jurídica de los administrados.

<sup>82</sup> Resolución emitida por la Sala 2 de Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería – TASTEM, recaída en el Expediente N° 201400134752.

<sup>83</sup> Resolución emitida por la Sala 2 de Tribunal de Apelaciones de Sanciones en Temas de Energía y Minería – TASTEM, recaída en el Expediente N° 201400107133.



ocurridas durante el desarrollo de las actividades de hidrocarburos consiste en que el regulador tome conocimiento del evento a efectos de que pueda identificar las situaciones de riesgo, así como las medidas correctivas que correspondan; (iii) la Resolución N° 164-2016-OS/TASTEM-32 del 10 de agosto de 2016, sobre que aun cuando la comunicación de incidentes no se efectúe a través del Formato N° 8 se cumple con la finalidad del procedimiento aprobado por Resolución N° 172-2009-OS/CD.

96. Ello, permite concluir al administrado que, a pesar de las formalidades que se establezcan normativamente para el cumplimiento de una obligación, en la medida que los administrados alcancen con sus actos la finalidad de la norma en cuestión, el cumplimiento de los aspectos formales accesorios a la misma no sería exigible, tal como hizo Osinergmin. Precisó además que el ejercicio de las potestades de supervisión, fiscalización y sanción en el sector hidrocarburos de esta entidad no difiere en su totalidad a las de OEFA, siendo que no es contrario a derecho ni a los bienes jurídicos que esta protege, que coincida con el Osinergmin en las interpretaciones de sus respectivos dispositivos normativos.
97. Por otro lado, el administrado indicó que, conforme con el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 027-2017-OEFA/CD<sup>84</sup>, los administrados acrediten la ejecución de la medida correctiva conforme a lo establecido por la Autoridad Decisora, siendo la forma de acreditación de la misma una obligación de los administrados que no se encuentra especificada ni en modo ni en plazo, mas, para otorgar predictibilidad al obligado, en estos casos, la DFAI dispone no sólo la forma en que deberá cumplirse la medida correctiva y su plazo de ejecución sino, de forma suplementaria, la forma en que debe acreditarse el cumplimiento de la misma, así como el plazo para ello.
98. En esa línea, el recurrente indicó que, en tanto que se acredite el cumplimiento de la medida correctiva se estaría cumpliendo con la finalidad de la misma, por lo que , en caso de detectarse que se omitió la ejecución de los plazos o presentación de los medios de prueba requeridos para acreditar el cumplimiento de dicha medida, ello no enervaría que no se haya alcanzado la finalidad de la misma, ni que esta pueda ser demostrada con otros medios de prueba que sean idóneos al respecto. Con ello, no se puede concluir el incumplimiento por parte del administrado.
99. Sobre la obligación de la medida correctiva, el apelante indicó que se entiende que todas las acciones necesarias para cumplir con la medida tendrían como objeto, en concordancia con el informe técnico a ser presentado para acreditar el cumplimiento de la medida correctiva, los componentes de agua y suelo de la zona impactada.
100. Asimismo, el apelante mencionó que las acciones que configuran la medida correctiva consisten en que debe "identificar, caracterizar, limpiar, rehabilitar y

<sup>84</sup> Artículos 18° y 21° del mencionado cuerpo normativo.

remediar” se configuran como una cadena consecutiva de acciones que tiene como finalidad definitiva la remediación del área impactada. Siendo que, teniendo en cuenta la definición de remediación en el Anexo II del Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, los resultados del monitoreo de cumplimiento de los ECA agua y suelo constituyen la prueba idónea de que cumplió con la medida correctiva, siendo que estas pruebas acreditan que los componentes afectados, luego de ocurrido el derrame, vuelven a cumplir con los ECA correspondientes, sin perjuicio de que puedan presentar información adicional.

101. Sobre los plazos de cumplimiento y de acreditación, el administrado alegó que contaba con un plazo de 45 días hábiles, computado desde el 21 de diciembre de 2017 hasta el 26 de febrero de 2018, para realizar las acciones conducentes necesarias para remediar el área impactada y dentro de un plazo de 15 días hábiles, computado hasta el 19 de marzo de 2018; siendo que si bien la imposición de acreditación de la medida correctiva mediante los documentos específicos exigidos no está contemplada expresamente dentro del Reglamento aprobado por Resolución N° 027-2017-OEFA/CD, el mismo forma parte de la facultad de la DFAI para verificar el cumplimiento de la presente medida correctiva, constituyendo en este caso, la presentación de documentación que sustenta dentro del plazo de 15 días hábiles formalidades no establecidas específicamente en la norma, por lo que la ejecución de la medida correctiva y por ende el cumplimiento de la finalidad de la misma, enervan las formalidades mencionadas.
102. Con ello en cuenta, el apelante indicó que, conforme a los principios de informalismo y eficacia, la acreditación del cumplimiento de la medida correctiva mediante medios de prueba distintos y presentados fuera del plazo mencionado no desestiman en modo alguno que se haya cumplido con la finalidad de la medida administrativa, que es la remediación de los componentes agua y suelo de la zona impactada por el derrame de petróleo.

#### Análisis del TFA

103. Sobre el particular, corresponde indicar, respecto al principio de informalismo, contenido en el numeral 1.6 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>85</sup>, que este busca favorecer la actuación de los administrados al interior de un procedimiento administrativo, evitando que cuestiones o aspectos meramente formales afecten sus derechos o intereses, pudiendo ser subsanados, siempre que no se afecten derechos de terceros o el interés público.


85

#### **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: (...)

**1.6. Principio de informalismo.**- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

- 
104. Asimismo, conforme con el principio de eficacia, regulado en el numeral 1.10 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG<sup>86</sup>, los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados. Cabe agregar que la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.
105. Ahora bien, sobre este punto es importante precisar que el presente procedimiento administrativo sancionador excepcional guarda sentido en función a lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en donde se establece que el OEFA ordenará el dictado de medidas correctivas, las cuales de ser cumplidas determinarán la conclusión del procedimiento administrativo sancionador, mientras que de no ser así, procederán con la reanudación del procedimiento y la correspondiente sanción.
106. Ahora bien, conforme al artículo 17° de la Ley del SINEFA<sup>87</sup>, la medida correctiva

<sup>86</sup>

#### **TUO DE LA LPAG**

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

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

**1.10. Principio de eficacia.**- Los sujetos del procedimiento administrativo deben hacer prevalecer el cumplimiento de la finalidad del acto procedimental, sobre aquellos formalismos cuya realización no incida en su validez, no determinen aspectos importantes en la decisión final, no disminuyan las garantías del procedimiento, ni causen indefensión a los administrados.

En todos los supuestos de aplicación de este principio, la finalidad del acto que se privilegie sobre las formalidades no esenciales deberá ajustarse al marco normativo aplicable y su validez será una garantía de la finalidad pública que se busca satisfacer con la aplicación de este principio.

<sup>87</sup>

#### **LEY N° 29325**

##### **Artículo 17.- Infracciones administrativas y potestad sancionadora**

Constituyen infracciones administrativas bajo el ámbito de competencias del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) las siguientes conductas:

- a) El incumplimiento de las obligaciones contenidas en la normativa ambiental.
- b) El incumplimiento de las obligaciones a cargo de los administrados establecidas en los instrumentos de gestión ambiental señalados en la normativa ambiental vigente.
- c) El incumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en contratos de concesión.
- d) El incumplimiento de las medidas cautelares, preventivas o correctivas, así como de las disposiciones o mandatos emitidos por las instancias competentes del OEFA.
- e) Otras que correspondan al ámbito de su competencia.

El cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables antes mencionadas es obligatorio para todas las personas naturales o jurídicas que realizan las actividades que son de competencia del OEFA, aun cuando no cuenten con permisos, autorizaciones ni títulos habilitantes para el ejercicio de las mismas. Esta disposición es aplicable a todas las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA), respecto de sus competencias, según corresponda.

Cuando el OEFA obtenga indicios razonables y verificables del incumplimiento de las condiciones para que una actividad se encuentre en el ámbito de competencias de los gobiernos regionales, y por tanto su condición actual debiera corresponder al ámbito de competencias del OEFA, este se encuentra facultado para desarrollar las acciones de fiscalización ambiental a que hubiere lugar.

Las acciones que ejerza el OEFA, conforme a lo señalado en el presente artículo, se realizan sin perjuicio de las competencias que corresponden a los gobiernos regionales y demás Entidades de Fiscalización Ambiental

es una obligación ambiental fiscalizable, la cual, a efectos de acreditar su efectivo cumplimiento, corresponde la presentación de los medios probatorios idóneos que cumplan lo dispuesto en atinencia con la forma, modo y plazo con el que fue ordenada.

107. Lo expuesto en el párrafo anterior, resulta fundamental para el presente procedimiento administrativo sancionador excepcional, en tanto el mismo se rige conforme a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, siendo que no resulta ser una formalidad no esencial, sino más bien un requisito esencial para el cumplimiento de la medida correctiva.
108. Asimismo, es oportuno precisar que el principio de informalismo señala que su aplicación se encuentra relacionada a la subsanación de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, habiéndose establecido en el presente caso, que el cumplimiento de la medida correctiva conforme con el detalle de la forma, modo y plazo resultaba relevante para el procedimiento administrativo sancionador seguido bajo lo dispuesto de la Ley N° 30230, a efectos de que el procedimiento administrativo sancionador excepcional concluya o se reanude conforme al cumplimiento de la medida correctiva.
109. Por esa misma razón, la Resolución N° 131-2015-OS/TASTEM-S2 del 14 de agosto de 2015<sup>88</sup> y la Resolución N° 164-2016-OS/TASTEM-S2 del 10 de agosto de 2016<sup>89</sup> presentan supuestos bajo los cuales se cumplió con la finalidad de la

---

(EFA), así como al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin) y a otras entidades sectoriales, conforme a sus competencias.

Mediante decreto supremo refrendado por el Ministro del Ambiente a propuesta del OEFA, se establecen disposiciones y criterios para la fiscalización ambiental de las actividades mencionadas en los párrafos anteriores.

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) ejerce la potestad sancionadora respecto de las obligaciones ambientales establecidas en los planes, programas y demás instrumentos de gestión ambiental que corresponda aprobar al Ministerio del Ambiente (MINAM).

Mediante resolución de Consejo Directivo del OEFA se tipifican las conductas y se aprueba la escala de sanciones aplicables. La tipificación de infracciones y sanciones generales y transversales será de aplicación supletoria a la tipificación de infracciones y sanciones que utilicen las EFA.

<sup>88</sup> En la presente resolución, se indicó que el administrado, conforme a la información presentada mediante una carta, contenía la misma información que debía presentar conforme al formato exigido por la normativa especial, tal como se indicó:

En atención a lo expuesto, habiéndose constatado que la información presentada por COESTI con fecha 13 de octubre de 2014 contiene aquella exigida por el Formato N° 1 y que dicha empresa cumplió con adoptar inmediatamente las acciones correctivas pertinentes, sin que se haya producido daño alguno a los bienes jurídicos tutelados por este Organismo; este Colegiado considera que se cumplieron los objetivos trazados por el Procedimiento aprobado por Resolución N° 169-2011-OS/CD, razón por la cual acorde con los Principios de Informalismo y Eficacia citados al inicio del presente numeral, corresponde tener cumplida la obligación prevista en el numeral 5.1 del artículo 5° del referido Procedimiento.

<sup>89</sup> En la presente resolución, se indicó que el administrado, conforme a la información presentada mediante una carta, contenía la misma información que debía presentar conforme al formato exigido por la normativa especial, tal como se indicó:

norma imputada, los cuales resultan distintos al supuesto materia de análisis para el presente procedimiento administrativo sancionador excepcional seguido bajo el artículo 19° de la Ley N° 30230.

110. Respecto al argumento relacionado a la aplicación del RPAS del OEFA<sup>90</sup>; esta Sala debe precisar que, conforme a la normativa procedimental aplicable en el procedimiento administrativo sancionador<sup>91</sup>, el administrado debió cumplir con la medida correctiva conforme a lo dispuesto por la Autoridad Decisora. Cabe agregar en este punto, que la normativa procedimental vigente, presenta el mismo criterio<sup>92</sup>.

En este contexto, cabe indicar que de la evaluación de la información presentada por SAVIA PERÚ (detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución) se advierte que dicha administrada sí informó al OSINERGMIN sobre la ocurrencia de los incidentes ocurridos los meses de enero, marzo, abril y mayo de 2013, materia del presente procedimiento sancionador; debiendo precisarse que si bien no utilizó el Formato N° 8, los escritos presentados cumplieron con la finalidad del Procedimiento aprobado por Resolución N° 172-2009-OS/CD, en la medida que el regulador tuvo conocimiento oportuno de tales hechos, lo cual no debió ser soslayado por el órgano sancionador de primera instancia.

(...)

Asimismo, debe declararse infundado el recurso de apelación en el extremo referido al mes de febrero de 2013; toda vez que de acuerdo al detalle contenido en el Cuadro N° 2, SAVIA PERÚ no cumplió con informar los incidentes ocurridos con fechas 10 y 13 de febrero de 2013, por lo que la Resolución N° 1565-2015-OS/GFHL mantiene su validez y firmeza en tales extremos.

<sup>90</sup> Artículos 18° y 21° del mencionado cuerpo normativo.

<sup>91</sup> **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD – Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**Artículo 39.- Ejecución de una medida correctiva**

39.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

39.2 La ejecución de la medida correctiva se rige por lo dispuesto en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

**Artículo 33.- Ejecución de la medida correctiva**

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16 del presente Reglamento.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

<sup>92</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD**, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 21.- Verificación del cumplimiento de las medidas administrativas**

21.1 La Autoridad Supervisora es la responsable de verificar el cumplimiento de la medida administrativa, salvo los casos en los que a criterio de la Autoridad Decisora se considere que la Autoridad Instructora pueda realizar dicha verificación.

111. En efecto, es preciso reiterar que la medida correctiva es una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida por el administrado en el plazo, forma y modo descrito por la primera instancia en la misma medida. Con ello, la verificación de la Autoridad no se limita a la finalidad de la misma, ni que esta pueda ser demostrada con otros medios de prueba que sean idóneos al respecto, sino que Pluspetrol Norte debió cumplir con lo dispuesto en la medida correctiva conforme a todo lo dispuesto en la misma.

112. Ahora bien, de la revisión del Informe Final de Limpieza y Remediación<sup>93</sup> presentado por el administrado, se debe advertir que el mismo realizó la implementación y construcción de estructuras y facilidades<sup>94</sup>, remediación<sup>95</sup>, un muestreo inicial de fracciones de hidrocarburos F1, F2 y F3 (setiembre de 2014)<sup>96</sup>, muestreos de seguimiento de aceites y grasas (desde octubre de 2014 a febrero de 2016)<sup>97</sup>, el muestreo final de fracciones de hidrocarburos F1, F2 y F3 (febrero de 2016)<sup>98</sup>, así también se precisó el monitoreo de las fracciones de hidrocarburos F1, F2 y F3 (abril de 2018)<sup>99</sup>.

113. Sin embargo, de la revisión de la documentación presentada por el administrado, debe indicarse, primero, que el administrado solo presentó monitoreos relacionado al suelo impactado, debiendo enfatizarse, en este punto, que se

---

21.2 El administrado debe acreditar ante la autoridad competente que ha cumplido con ejecutar la medida administrativa conforme a lo establecido por la Autoridad Decisora. Una vez verificado el cumplimiento de la medida administrativa, la autoridad competente comunica al administrado el resultado de dicha verificación.

<sup>93</sup> El mencionado informe colocó, como objetivos del proyecto de limpieza y remediación, los siguientes puntos:

- Efectuar la limpieza y remediación ambiental del área impactada, por el derrame de hidrocarburo ocurrido a la altura del km 75+300 del Oleoducto Corrientes – Saramuro.
- Alcanzar los niveles de concentración de hidrocarburos (límites máximos permisibles) en el marco del DS-002-2013-MINAM.
- Describir y documentar el proceso de limpieza y remediación de suelos, durante la ejecución de las tareas en el incidente ambiental km 75+300.

<sup>94</sup> Entre dichas actividades se encuentran las siguientes:

- Implementación de barreras de contención.
- Inventario forestal
- Desbroce del área y caracterización de suelos.
- Construcción de plataformas y uso de equipos.
- Habilitación de campamento, helipuertos y acceso.

<sup>95</sup> El proceso de remediación de suelos seguido por el administrado, conforme con su informe presentado, incluyó:

- Retiro de raíces.
- Segregación y disposición de material vegetal.
- Lavado de raíces y disposición final.
- Lavado de suelos.
- Recuperación de residuos oleosos del incidente.
- Desmontaje de estructuras y desmovilización.
- Resultados.

<sup>96</sup> Informe de ensayo N° 27183/2014.

<sup>97</sup> Presentación de un mapa.

<sup>98</sup> Informe de ensayo N° 4723/2016.

<sup>99</sup> Informe de ensayo N° 23463/2018.

afectó la cocha y el ecosistema acuático, habiendo la DFAI incluido dentro de la medida correctiva, los monitoreos de calidad de agua y suelo.

114. Respecto del informe de ensayo 4723/2016 del 29 de febrero de 2016, solo presenta los resultados de muestras de suelo. Asimismo, cabe indicar que dicho muestreo se realizó considerando el ECA suelo industrial, por lo que no corresponde validar la información al no ser realizado bajo las consideraciones de suelo agrícola.
115. Respecto del informe de ensayo 3739/2018 del 7 de febrero de 2018, estas fueron presentadas sin mayor información en el escrito del 25 de julio de 2018 como cumplimiento de medida correctiva.
116. Asimismo, se debe precisar que tanto el Informe de Ensayo N° 4723/2016 como el 23463/2018, relacionados al muestreo final y al seguimiento al año 2018, respectivamente, no presentan el símbolo de acreditación en el informe emitido<sup>100</sup>, siendo que los resultados presentados no se encuentran debidamente acreditados, no pudiendo acreditar la efectiva remediación de la zona impactada.
117. Por otro lado, es importante precisar que el administrado presentó fotografías que no se encuentran fechadas ni georreferenciadas, siendo que no permiten acreditar las acciones de limpieza y remediación llevadas a cabo por el administrado.
118. En base a la información expuesta, es preciso indicar que, contrariamente a lo señalado por el administrado, inclusive en el supuesto negado que se considere la finalidad de la medida correctiva, esta Sala enfatiza que el administrado no acreditó el cumplimiento de la misma.

<sup>100</sup>

#### 4. DEFINICIONES

Para los propósitos del presente documento se aplican las definiciones siguientes: (...)

b) Declaración de condición de acreditado: Indicación que hace un Organismo Acreditado para informar su condición de acreditado. Se realiza mediante una frase establecida por el INDECOPI-SNA, impresa en los documentos emitidos por el Organismo Acreditado.

#### 5. CRITERIOS PARA EL USO DE SÍMBOLO DE ACREDITACIÓN Y DECLARACION DE LA CONDICIÓN DE ACREDITADO (...)

5.2 Símbolo de acreditación en Informes y Certificados.-


a) El símbolo de acreditación en los informes o certificados emitidos, como resultado de actividades amparadas por la acreditación, es el medio por el cual las organizaciones acreditadas declaran públicamente el cumplimiento de todos los requisitos de acreditación en la realización de dichas actividades, por ello:

a.1) El símbolo deber ser utilizado (en las condiciones establecidas en el anexo del presente reglamento) en todos los certificados o informes emitidos como resultado de actividades amparadas por la acreditación, como garantía del cumplimiento de los requisitos de acreditación establecidos por INDECOPI-SNA.

a.2) Cualquier informe o certificado que no incluye el símbolo, no garantiza el cumplimiento de los requisitos de acreditación y, por tanto, no será reconocido por INDECOPI-SNA como actividad acreditada, ni podrá beneficiarse de los Acuerdos Multilaterales firmados por INDECOPI-SNA para esa actividad.

b) Si el cliente o usuario final solicita la emisión de un informe/certificado sin el símbolo de acreditación, el organismo acreditado deberá requerirle que en la solicitud del servicio exprese de manera explícita tal aceptación, declarando conocer que el documento a recibir no se encuentra dentro del marco de la acreditación otorgada por INDECOPI-SNA. Asimismo, el organismo debe consignar en el documento a emitir la siguiente frase "Este documento al ser emitido sin el símbolo de acreditación, no se encuentra dentro del marco de la acreditación otorgada por INDECOPI-SNA". Lo contrario será considerado un incumplimiento de los requisitos de acreditación. Tanto la declaración del cliente como la frase antes citada deben estar impresas en un lugar visible y con el mismo tamaño de letra que el resto del texto, resaltado en negrita.



- 
119. En ese sentido, corresponde indicar que, en el presente procedimiento administrativo sancionador no correspondía la aplicación de los principios de informalismo y eficacia dispuestos en el TUO de la LPAG, y que el administrado no ha acreditado el cumplimiento de la medida correctiva a través de los medios probatorios presentados, por lo que corresponde desestimar sus argumentos en el presente extremo.

Respecto a los detalles de la medida correctiva

120. Respecto a los medios probatorios requeridos por la Autoridad como el informe técnico con la descripción de las acciones adoptadas para identificar, caracterizar, rehabilitar y remediar la cocha impactada, que deberán estar en concordancia con los ECA para suelo agrícola y agua; el apelante indicó que las disposiciones de la medida correctiva se desprende que las “áreas impactadas” a que hace referencia la obligación está conformada por los componentes agua y suelo de la zona impactada por el derrame, sólo correspondería acreditar el cumplimiento de la remediación de dichos componentes.
121. Respecto al cronograma para ejecutar acciones, el administrado señaló que una vez demostrada la remediación de la cocha impactada, la cual se realizó dentro del plazo establecido, carecía de sentido presentar un documento con las acciones que ya fueron ejecutadas, más aún cuando lo relevante para este caso es el cumplimiento de la finalidad de la medida correctiva.
122. Respecto a las fotografías con fechas, georreferenciadas con coordenadas UTM WGS84 de los trabajos, estado actual y final, que acrediten la limpieza, revegetación y rehabilitación de la cocha y ecosistema acuático impactado; el apelante indicó que aunque las capturas fotográficas de las acciones tomadas generan mayor conocimiento en la Autoridad Decisora, de ninguna manera estas reemplazan los resultados de monitoreo que acreditan el cumplimiento de los ECA agua y suelo, así como los informes respectivos y la remediación de dicho componente. En esa línea, el recurrente enfatizó que requerir fotografías de la vegetación que fue afectada no es congruente con los hallazgos de la supervisión de octubre de 2018, puesto que no existe un análisis de laboratorio que evidencie información objetiva y fehaciente que este componente haya sido afectado, siendo que las fotografías de la “limpieza y vegetación”, así como “ecosistema acuático” tampoco resultan relevantes para acreditar la limpieza del área impactada.

Análisis del TFA

123. Ahora bien, debe indicarse que nos encontramos en un procedimiento administrativo sancionador excepcional seguido conforme a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD; siendo que, una vez que se ha determinado la responsabilidad, corresponde a la Administración exclusivamente reanudar el procedimiento para la verificación del cumplimiento

de la medida correctiva, a efectos de concluir con el mismo o sancionar al administrado.

124. Del mismo modo, es preciso advertir que la medida correctiva es una obligación ambiental fiscalizable que debe ser cumplida por el administrado en el plazo, forma y modo descrito por la primera instancia en la misma medida. Con ello, Pluspetrol Norte debió cumplir con lo dispuesto en la medida correctiva.
125. Cabe añadir que la etapa del presente procedimiento se encuentra orientada exclusivamente a la verificación del cumplimiento de la medida correctiva, siendo que los argumentos relacionados a la forma de cumplimiento de la medida correctiva debieron ser alegados en la etapa previa correspondiente.
126. En efecto, cabe indicar que, conforme a la normativa procedimental aplicable en el procedimiento administrativo sancionador<sup>101</sup>, el administrado pudo solicitar la variación de la medida correctiva, a través de una solicitud debidamente sustentada, la cual debió ser presentada antes del vencimiento del plazo concedido. A efectos de que la misma, haya sido resuelta por la Autoridad Decisora a través de una resolución debidamente motivada.
127. Cabe agregar en este punto, que la normativa procedimental vigente, presenta el mismo procedimiento a efectos de solicitar la variación de la medida correctiva<sup>102</sup>.

#### Sobre el Informe Final de Limpieza y Remediación

128. Ahora bien, el apelante, en cumplimiento del principio precautorio contenido en el artículo VII del Título Preliminar de la LGA, indicó que no solo realizó la

<sup>101</sup> **RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA DE CONSEJO DIRECTIVO N° 045-2015-OEFA/PCD – Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA**, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

**Artículo 39.- Ejecución de una medida correctiva**

- 39.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.
- 39.2 La ejecución de la medida correctiva se rige por lo dispuesto en el Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA.

**RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.

**Artículo 32.- Prórroga excepcional**

De manera excepcional, el administrado puede solicitar la prórroga del plazo otorgado para el cumplimiento de la medida correctiva. La solicitud deberá estar debidamente sustentada y deberá ser presentada antes del vencimiento del plazo concedido. La Autoridad Decisora resolverá la solicitud a través de una resolución debidamente motivada.

<sup>102</sup> **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 027-2017-OEFA/CD**, que aprobó el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de octubre de 2017.

**Artículo 20.- Variación de la medida correctiva**

La autoridad competente puede dejar sin efecto o variar la medida correctiva dictada, de oficio o a pedido de parte, en virtud de circunstancias sobrevinientes o que no pudieron ser consideradas en el momento de su adopción. La autoridad competente se pronuncia mediante resolución debidamente motivada. No procede la solicitud de variación de medida correctiva una vez vencido el plazo otorgado por la autoridad competente para su cumplimiento.

remediación del área impactada, sino que la ejecutó con anterioridad a la imposición de la medida correctiva, pues:

- i. El Informe de Ensayo N° 4723/2016 elaborado el 29 de febrero de 2016<sup>103</sup> que presenta muestras tomadas el 13 de febrero de 2016 en la zona impactada por el derrame, dando como resultado que los parámetros de este componente se encuentran por debajo de los ECA suelo establecidos en el Decreto Supremo N° 002-2013-MINAM, siendo reconocido por el TFA<sup>104</sup> que el suelo circundante de la cocha cumplía con los ECA suelo, lo cual acreditó el cumplimiento de los ECA suelo con anterioridad a la imposición de la medida correctiva.
- ii. El Informe de Ensayo N° 3739/2018 elaborado el 7 de febrero de 2018<sup>105</sup> que presenta la toma de muestras de agua superficial de la cocha afectada al 21 de enero de 2018, la cuales cumplen con los ECA agua aprobadas por Decreto Supremo N° 004-2017-MINAM, siendo que antes del plazo de ejecución de la medida correctiva se cumplió con la remediación de la zona afectada y si bien la fecha de presentación del informe final es posterior al plazo máximo de acreditación de la medida correctiva, toma de muestra, análisis de estas y resultados son anteriores a dicho plazo, por lo que acredita el cumplimiento de la medida correctiva dentro del plazo exigido por la DFAI.
- iii. El Informe Final remitido al OEFA mediante la Carta PPN-MA-19-151, el administrado presentó información a OEFA y demostró el cumplimiento de la medida correctiva, siendo que luego de efectuadas las acciones de remediación (13 de febrero de 2016) antes de dictarse la medida correctiva, se efectuó un monitoreo de suelos con el fin de realizar el seguimiento del cumplimiento de los ECA, detectándose que no se excedían los mismos. Posteriormente, a pesar de tener un monitoreo final en el que resultó que el suelo de la zona impactada no vulneraba los ECA suelo, se realizó un monitoreo de suelos de los sitios remediados al 19 de abril de 2018, en 25 puntos del área impactada, donde se concluyó que no se superaban los parámetros F1, F2, y F3 de dicho ECA.


129. En los cuadros N° 9 al N° 11 del recurso de apelación, el administrado precisó que se aprecian las consecuencias de los resultados de las acciones de limpieza, rehabilitación y remediación efectuadas, así también si bien la toma de muestras se realizó con posterioridad a los plazos de ejecución y acreditación de la medida correctiva, esta cuestión formal no enerva en modo alguno que el suelo impactado cumple con los ECA suelo y se cumplió con la medida correctiva.

130. Sin perjuicio de los resultados de monitoreo expuestos, el recurrente describió

<sup>103</sup> Elaborado por Corporación de Laboratorios Ambientales del Perú S.A.C. – Corplab que contiene los resultados de análisis de las muestras de suelo tomadas en siete puntos ubicados en el Km 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes – Saramuro.

<sup>104</sup> Resolución N° 139-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.

<sup>105</sup> Elaborado por ALS LS Perú S.A.C. que contiene los resultados del análisis de las muestras de agua superficiales tomadas con fecha 21 de enero de 2018, en once puntos de la cocha ubicada en el Km 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes – Saramuro.



las acciones desarrolladas para la remediación del suelo impactado, tales como (i) trabajos de limpieza de suelos<sup>106</sup>, (ii) sobre las acciones de revegetación en la zona impactada, donde en el Informe Final señaló que, dado que el área afectada se encontraba inundada, no pudo reforestarse<sup>107</sup>.

131. Por otro lado, el administrado indicó que no existe ningún medio probatorio de parte de la autoridad que desacredite el resultado de los informes de ensayo y el informe final, mediante los cuales demostramos que el administrado cumplió con la finalidad de la medida correctiva impuesta, con anterioridad a esta, y que si bien la empresa terminó por acreditar las acciones de remediación llevadas del 1 de octubre de 2014 a febrero de 2016, lo cual no enerva que, conforme con los principios de informalismo y eficacia, se haya cumplido con la finalidad de la medida correctiva impuesta, esto es, la remediación de la zona impactada ubicada en el Km 75+300 de la Línea A del Oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8.

132. El recurrente agregó que en caso el TFA desestime los informes de ensayo y el informe final, cuestionando la presentación de dichos medios de prueba, ello constituiría una obstaculización a la declaración de cumplimiento de la medida correctiva sobre la base de un criterio formal, perjudicando innecesariamente la situación del administrado, por lo que la autoridad no tiene por qué desconocer que a la fecha, independientemente del formalismo que implica el plazo de acreditación de la medida correctiva, se ha demostrado haber efectuado la remediación de la zona afectada, finalidad de la medida correctiva.

133. Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte señaló que no resultaría razonable que el Colegiado atribuya el incumplimiento de la medida correctiva cuando el fin que esta persiguió fue cumplido, inclusive, con anterioridad a su imposición, pudiendo ser corroborada por la propia Autoridad a través de los informes de ensayo e informe final.

134. El administrado solicitó que, en aplicación de los principios de verdad material, licitud y razonabilidad, se revoque lo resuelto en la Resolución Directoral II.

#### Análisis del TFA

135. En este punto, esta Sala reitera lo expuesto previamente, precisando que el Informe Final de Limpieza y Remediación no acreditó el cumplimiento de la medida correctiva y fue presentado fuera del plazo de presentación, debiendo

---

<sup>106</sup> Se realizó un inventario forestal del Km. 75+300, así como la ejecución de las siguientes acciones:

- Retiro manual de raíces.
- Separación del material lavado.
- El material vegetal recolectado fue trasladado a un pit de almacenamiento donde permaneció en reposo.
- Lavado de suelos.
- Recuperación de residuos oleosos del incidente.

<sup>107</sup> El apelante indicó que a la fecha de culminadas las acciones de limpieza y remediación, ha sido físicamente imposible la revegetación de la zona, por las características de la misma, cuyo volumen de agua depende de las condiciones climáticas, lo cual se advirtió en los numerales 33 y 34 del Informe N° 00854-2019-OEFA/DFAI-SFEM.

indicar que los principios de informalismo y eficacia son aplicables para formalidades no esenciales, las cuales no se presentan en el presente procedimiento administrativo sancionador.

136. Así también, es preciso indicar que las fotografías agregadas en el mencionado informe no se encuentran fechadas ni georreferenciadas, siendo que no acreditan que las acciones señaladas por el administrado relativas a la limpieza y revegetación hayan sido implementadas en el Lote 8.

137. Adicionalmente, cabe indicar que debe tenerse presente que, en la visita de supervisión correspondiente a octubre de 2018, se advirtió que las zonas impactadas no habían sido remediadas, con lo cual se evidenció que el administrado no cumplió con la medida correctiva ordenada en la Resolución Directoral I.

138. En base a los argumentos expuestos, esta Sala no imposibilita el cumplimiento de la medida correctiva sobre la base de un criterio formal, sino que, de la evaluación de los argumentos y medios probatorios presentados por el administrado puede advertir que la medida correctiva no habría sido presentada en el plazo correspondiente ni habría cumplido con su finalidad.

139. Con ello, esta Sala es de la opinión que corresponde desestimar los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

Sobre la inejecutabilidad de la medida correctiva

140. Pluspetrol Norte indicó que la medida correctiva consistente en la limpieza, rehabilitación y remediación de las áreas impactadas por el derrame ocurrido el 17 de setiembre de 2014 resulta ser, a la fecha, inejecutable, pues siendo inminente la conclusión del Contrato de Licencia del Lote 8, cualquier medida o acción de limpieza, remediación o rehabilitación que tuviera que efectuarse deben estar contenidas en el respectivo Plan de Abandono, para lo cual corresponde que Perupetro previamente determine qué instalación deberá desinstalarse y cuál no, así como las áreas que son susceptibles de rehabilitación o no, en función a las necesidades de operación de los nuevos titulares de los lotes.

141. Con ello en consideración, el recurrente indicó que, en cumplimiento de lo dispuesto en el RPAAH, presentó ante el Minem, la Carta PPN-MA-19-007 del 16 de mayo de 2019, conteniendo el respectivo Plan de Abandono que cuenta con opinión de Perupetro.

142. El apelante agregó que cumplió con implementar las disposiciones establecidas por las normas ECA para Suelo, a fin de lograr la remediación de las áreas impactadas, siendo que desarrolló la primera fase consistente en la identificación de sitios contaminados, por lo que emitió informes de identificación presentados al Minem, entidad que concluyó que correspondía proseguir con la fase de caracterización, y que los resultados de dicha fase, así como las medidas de

remediación deberán ser incorporados en el Plan de Abandono a presentarse al vencimiento del Contrato del Lote 8, conforme con la Resolución Directoral N° 253-2019-MEM/DGAAH del 17 de mayo de 2019.

143. En esa misma línea, el administrado indicó que el OEFA ha emitido diversos pronunciamientos, como la Resolución Directoral N° 084-2015-OEFA/DFSAI, que señala que no cabe la imposición de medidas correctivas cuando el administrado ha dejado de operar el proyecto supervisado.

Análisis del TFA

144. Sobre el particular, corresponde indicar que el OEFA se encuentra facultado para el dictado de medidas correctivas durante el procedimiento administrativo sancionador, las cuales se encuentran orientadas a revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, conforme con el artículo 22° de la Ley del SINEFA.
145. En ese sentido, lo señalado por el administrado no impide que el OEFA pueda dictar las medidas correctivas orientadas a la disminución o reversión de los efectos nocivos generados por la conducta infractora.
146. Asimismo, corresponde indicar que, conforme con el Oficio N° 263-2019-MINEM/DGAAH/DEAH del 21 de junio de 2019, la DEAH del Minem señaló que lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 253-2019-MEM/DGAAH no exime al administrado del cumplimiento de las medidas correctivas impuestas por el OEFA. Con ello en cuenta, corresponde indicar que el administrado se encontraba obligado al cumplimiento de las medidas correctivas dictadas durante el presente procedimiento administrativo sancionador.
147. En efecto, conforme con el Oficio N° 263-2019-MINEM/DGAAH/DEAH del 21 de junio de 2019, la DEAH del Minem señaló que:

Al respecto, cumplo con informarle que, lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 253-2019-MEM/DGAAH, no exime a Pluspetrol de dar cumplimiento a las medidas correctivas impuestas por su Despacho, es decir, no posterga la corrección de las conductas a las cuales Pluspetrol esté obligado; por lo que la citada empresa se encuentra obligada a dar cumplimiento de las mismas. (...)

148. Por otro lado, en el caso referido en la Resolución Directoral N° 084-2015-OEFA/DFSAI, el administrado Burlington cedió su posición contractual a Gran Tierra Perú S.R.L. en su totalidad, siendo que la primera instancia consideró, para el caso en concreto, que no resultaba pertinente el dictado de medidas correctivas. Sin embargo, para el presente caso, no ocurrió ningún supuesto que impida el dictado de las medidas correctivas, siendo, más bien, preciso indicar que la Resolución Directoral N° 1107-2017-OEFA/DFAI del 27 de setiembre de 2017, confirmada mediante Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2018, debe ser entendida como un acto administrativo definitivo

que agotó la vía administrativa, con lo cual dicho acto, al haber causado estado, no puede ser modificado por la Autoridad Decisora.

149. Con ello en cuenta, esta Sala es de la opinión que corresponde desestimar el argumento expuesto por el administrado en el presente extremo.

**VII.2 Determinar si correspondía sancionar al administrado con 1 170.545 (mil ciento setenta con 545/1000) UIT por haber incumplido las medidas correctivas ordenadas mediante la Resolución Directoral I**

150. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados; evidenciándose, que el fin último de estas, se encamina a adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas; para lo cual, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.

151. Premisa que fue materializada por el legislador, al señalar en el numeral 3 del artículo 248° del TULO de la LPAG, que las sanciones deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

**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 (...)

152. Estando a ello, 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<sup>108</sup>:

<sup>108</sup> Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto

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

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)

153. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; así como, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.
154. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisoria se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.
155. Al respecto, cabe señalar que, en el presente caso, la DFAI sancionó al administrado con una multa ascendente a **1 170.545 UIT** (mil ciento con 545/1000) UIT, luego de haber sido aplicado la reducción del 50% de la multa, conforme con el artículo 19° de la Ley N° 30230, la cual se deriva del siguiente detalle:

#### Del caso en concreto

156. Luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, se identificó que la misma ascendía a **1,170.545 UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	805.42 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores para la graduación de sanciones F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	218%
<b>Valor de multa calculada en UIT: (B/p)*(F)</b>	<b>2,341.09 UIT</b>
Reducción del 50% en aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230	-50%

Supremo N° 007-2012-MINAM aprobado mediante aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.



Valor de la Multa en UIT

1,170.545 UIT

Fuente: Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

Elaboración: TFA

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

**Beneficio ilícito**

158. 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 no adoptar las medidas de prevención para evitar, mitigar y remediar los impactos negativos en la cocha y ecosistema acuático a la altura de la progresiva del km. 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8, los cuales fueron generados por un derrame de petróleo.	US\$ 502,697.80
COK (anual)	16.31%
COK <sub>m</sub> (mensual)	1.27%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento	56
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de la multa [CE*(1+COK) <sup>T</sup> ]	US\$1,019,136.47
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses	3.32
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa (S/.)	S/. 3,382,754.16
Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT <sub>2018</sub>	S/. 4,200.00
<b>Beneficio Ilícito (UIT)</b>	<b>805.42 UIT</b>

Fuente: Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG.

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

a) Costo evitado

159. Para el cálculo del costo evitado, la primera instancia tuvo en cuenta los siguientes conceptos:

**Costo evitado: prevención, mitigación y remediación**

items	Unidad	Cantidad	Precio asociado	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
<b>Limpieza de Material Peligroso</b>	<b>Horas</b>				
Obrero	8	10	S/. 9.52	S/. 787.56	US\$ 274.92
Supervisor	4	1	S/. 31.29	S/. 129.43	US\$ 45.18
<b>EPPS</b>					
Guante Cuero Cromo Estándar	1	11	S/. 7.80	S/. 88.15	US\$ 30.77
Respirador	1	11	S/. 12.90	S/. 145.79	US\$ 50.89
Lente de seguridad antiempañante	1	11	S/. 6.30	S/. 71.20	US\$ 24.85
Casco económico con ratchet	1	11	S/. 9.90	S/. 111.88	US\$ 39.06
Overol drill reflectante	1	11	S/. 46.90	S/. 530.03	US\$ 185.02
Bota de cuero con punta de acero	1	11	S/. 25.90	S/. 292.70	US\$ 102.18
<b>Alquiler de vehiculo</b>					
Camioneta	1		S/. 45.67	S/. 50.05	US\$ 17.47
<b>Salichia absorbente</b>					
Salichia absorbente	4500		S/. 290.00	S/. 1,430,145.28	US\$ 499,231.18
<b>Cilindros</b>					
Cilindros de 55 galones	24		S/. 59.00	S/. 1,551.79	US\$ 541.69
<b>Total</b>				<b>S/. 1,433,903.86</b>	<b>US\$ 500,543.21</b>

Fuente: Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG

**Costo evitado: disposición de residuos peligrosos**

items	Unidad	Cantidad	Precio asociado	Factor (Inflación)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
<b>Mano de obra</b>	<b>horas</b>					
Obreros	8	1	S/. 9.52	1.03	S/. 78.44	\$27.38
Ingeniero	4	1	S/. 31.29	1.03	S/. 128.91	\$45.00
Supervisor	4	1	S/. 50.04	1.03	S/. 206.16	\$71.97
<b>EPPS</b>						
Guante Cuero Cromo Estándar	1	3	S/. 7.80	1.03	S/. 24.10	\$8.41
Respirador	1	3	S/. 12.90	1.03	S/. 39.86	\$13.91
Lente de seguridad antiempañante	1	3	S/. 6.30	1.03	S/. 19.47	\$6.80
Casco económico con ratchet	1	3	S/. 9.90	1.03	S/. 30.59	\$10.68
Overol drill reflectante	1	3	S/. 46.90	1.03	S/. 144.92	\$50.59
Bota de cuero con punta de acero	1	3	S/. 25.90	1.03	S/. 80.03	\$27.94
<b>Traslado y disposición</b>						
Traslado (20m3)	1	0.91	S/. 849.60	1.06	S/. 818.71	\$285.79
Disposición m3	1	8.00	S/. 259.60	1.06	S/. 2,201.41	\$788.46
<b>Total</b>					<b>S/. 3,772.60</b>	<b>\$1,316.93</b>

Fuente: Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG

**Costo evitado: Costo de contratar a personal para realizar el muestreo**

Descripción	Cantidad	Días	Remuneraciones por período (S/.)	Valor a fecha de costeo (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
(A) Remuneraciones (Incluido Leyes sociales) (A)						S/. 1,267.70	US\$ 442.53
Ingeniería	1	3	S/. 250.32	S/. 750.96	S/. 776.56		
Asistencia Técnica	1	3	S/. 158.32	S/. 474.96	S/. 491.15		
(B) Otros costos directos (A)x15%						S/. 190.16	US\$ 66.38
(C) Costos administrativos (A)x15%						S/. 190.16	US\$ 66.38
(D) Utilidad (A+C)x15%						S/. 218.68	US\$ 76.34
(E) IGV (A+B+C+D)x18%						S/. 336.01	US\$ 117.29
<b>TOTAL</b>						<b>S/. 2,202.71</b>	<b>US\$ 768.92</b>

Fuente: Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG

**Costo evitado: Realizar el análisis de las muestras**

Parámetro	N° de puntos	N° de reportes	Costo unitario	Costo total (Monitoreo)	Costo total a fecha de incumplimiento (S/.)	Costo total a fecha de incumplimiento (US\$)
Aceites y grasas	1	1	S/. 50.40	S/. 50.40	S/. 51.79	US\$ 18.08
Hidrocarburos Totales de Petróleo (TPH)	1	1	S/. 112.00	S/. 112.00	S/. 115.08	US\$ 40.17
<b>Total de Monitoreo</b>					<b>S/. 166.87</b>	<b>US\$ 58.25</b>
<b>Total de Monitoreo US\$ (con IGV)</b>					<b>S/. 196.91</b>	<b>US\$ 68.74</b>

Fuente: Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG

**Resumen del costo evitado total**

Ítem	Valor (a fecha de incumplimiento) (S/.)	Valor (a fecha de incumplimiento) (US\$)
Prevención, mitigación y remediación	S/. 1,433,903.86	US\$ 500,543.21
Disposición de residuos peligrosos	S/. 3,772.60	US\$ 1,316.93
Monitoreo	S/. 2,399.62	US\$ 837.66
<b>Total</b>	<b>S/. 1,440,076.08</b>	<b>US\$ 502,697.80</b>

Fuente: Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG

Probabilidad de detección

160. 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 20 al 21 de septiembre de 2014.

Factores para la graduación de sanciones

161. Al respecto, la DFAI precisó que los factores para la graduación de sanciones ascienden a un valor de 218%, 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	102%
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	-
<b>(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>118%</b>
<b>Factores para la graduación de sanciones: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)</b>	<b>218%</b>

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

Respecto a la motivación del cálculo del costo evitado

162. 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 RITFA<sup>109</sup>, entre las funciones conferidas a este Tribunal

<sup>109</sup>

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.

163. 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 principios<sup>110</sup>. Una vez dilucidada dicha cuestión, este Tribunal se pronunciará —de corresponder— sobre los argumentos planteados por el administrado a través recurso interpuesto.
164. 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.
165. Así, se debe tener en cuenta que el principio de legalidad, reconocido en el inciso 1.1<sup>111</sup> 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

---

**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. (...)

<sup>110</sup> 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.

<sup>111</sup> **TUO DE LA LPAG**

**Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo**

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

- 1.1. **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.

les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas<sup>112</sup>.

166. En efecto, sobre el mencionado principio, Morón Urbina ha señalado lo siguiente<sup>113</sup>:

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

El 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.

167. 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.

168. Por su parte, el principio del debido procedimiento —establecido en el numeral 2 del artículo 248<sup>o114</sup> 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.

169. 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.

<sup>112</sup> 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.


<sup>113</sup> MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

<sup>114</sup> TUO DE LA LPAG

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

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

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.



170. Precisamente, respecto de este último aspecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TEO de la LPAG<sup>115</sup>, 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.

171. 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.

Respecto al caso en concreto

172. En el caso materia de análisis, es preciso indicar que, para la determinación de la multa a imponer como sanción, la DFAI consideró que el Beneficio Ilícito provino del costo evitado en el que incurrió el administrado al no adoptar las medidas de prevención para evitar, mitigar y remediar los impactos negativos en la cocha y ecosistema acuático ubicados a la altura de la Progresiva Km 75+300 de la Línea A del oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8, los cuales fueron generados por un derrame de petróleo.

173. En ese sentido, la primera instancia determinó para el costo evitado por parte de Pluspetrol Norte las siguientes actividades: i) la limpieza y remediación de las zonas impactadas, ii) disposición de los residuos peligrosos, y iii) la realización de monitoreo en las zonas afectadas para comprobar que el área se encuentra efectivamente contaminada.

174. En esa línea, se debe indicar que la SSAG consignó, como ítems. relacionados al costo evitado de “prevención, mitigación y remediación”<sup>116</sup> del Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG, los siguientes: i) limpieza de material peligroso, para lo cual se contrató a 10 obreros que laborarán 8 horas y un supervisor que laborará 4 horas; ii) EPPS para los obreros, ingenieros y supervisor; iii) alquiler de vehículo; iv) salchichas absorbentes que, de acuerdo con el área afectada reportada en el expediente, serán 4 500; y, v) cilindros, los cuales serán 24, en función a la información que obra en el expediente.


175. Sobre el particular, es pertinente indicar que existe una incongruencia entre el

---

<sup>115</sup> 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. (...)

<sup>116</sup> Cabe advertir que este título aparece recién en el Anexo N° 1 del Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG, con lo cual debe entenderse que se refiere a la limpieza y remediación de las zonas impactadas.



primer costo evitado para el Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG que es la "limpieza y remediación de las zonas impactadas" y el presentado en el Anexo N° 1 del mencionado informe que es "prevención, mitigación y remediación". Dicha situación genera incertidumbre para con el desarrollo de los ítems que deberán ser considerados en el costo evitado, lo cual, finalmente, atenta con el derecho de defensa del administrado, pues no permite determinar frente a cuál debe encontrarse referidos sus argumentos.

176. Asimismo, debe considerarse que, en el supuesto que la primera instancia haya querido referirse como costo evitado a las "medidas de prevención, mitigación y remediación", los ítems expuestos en el Anexo N° 1 del Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG carecen de motivación respecto a las medidas de prevención relacionadas para el caso en concreto, las cuales, de acuerdo con la Resolución Directoral I, pudieron haber sido referencialmente: (i) colocar una camiseta metálica para reforzar el ducto con el objeto de prevenir el desgaste de la grapa, (ii) colocar barreras perimetrales que limiten el acceso a la zona por parte de personas ajenas a su operación; (iii) incrementar la vigilancia de la zona. En esa misma línea, la primera instancia no habría indicado dentro del costo evitado las acciones o medidas de remediación para el caso en concreto para el suelo y agua, teniendo en cuenta que se afectó la cocha.
177. Ahora bien, en el supuesto que la primera instancia haya querido referirse como costo evitado a la "limpieza y remediación de las zonas impactadas", debe entenderse que los ítems expuestos en el Anexo N° 1 del Informe N° 00831-2019-OEFA/DFAI-SSAG se encuentran referidos a las acciones para la contención mediante las salchichas absorbentes y recuperación de hidrocarburos a la zona afectada mediante los cilindros. Ello, evidencia la falta de motivación respecto a las medidas propiamente de limpieza y remediación de las zonas impactadas, puesto que los ítems presentados no advierten mayor detalle respecto de acciones de limpieza y remediación.
178. En efecto, conforme con la Resolución Directoral I, las acciones de remediación deben ser entendidas como "(...) el conjunto de procesos a través de los cuales se intenta recuperar las condiciones ambientales y características físicas, químicas y/o biológicas a ambientes que han sido objeto de daño, es decir, este se realiza con la finalidad de reparar el daño producido en el ambiente. Este proceso puede realizarse a través de acciones de recuperación, limpieza, restauración, monitoreos de calidad de aire, agua, suelo, reforestación, entre otros".
179. Cabe indicar que, conforme con el Informe N° 00854-2019-OEFA/DFAI-SFEM que forma parte integrante de la Resolución Directoral II, se indica que la limpieza y remediación comprende "(...) el conjunto de tareas a desarrollarse en un sitio contaminado con la finalidad de eliminar, reducir o estabilizar contaminantes hasta cumplir con los estándares de calidad ambiental vigentes, pero sin implicar una mejora de funcionamiento ecológico (mejora en la estructura del ecosistema)".

- 
180. Con ello en cuenta, de acuerdo con lo expuesto en la resolución de determinación de responsabilidad administrativa, la Autoridad Decisora debió considerar las acciones de limpieza y remediación que debieron ser implementadas para el caso en concreto, más aún cuando la zona impactada fue un área de aproximadamente 4 500 m<sup>2</sup>, ecosistema acuático, suelo pantanal húmedo que rodea la cocha y vegetación terrestre circundante a la cocha. Entre aquellas actividades de limpieza y remediación podemos indicar, referencialmente, desbroce de material vegetal contaminado, tratamiento de material vegetal y suelo contaminado, entre otros.
181. Adicionalmente, es pertinente indicar que la primera instancia consideró el uso de salchichas absorbentes para el caso en concreto que, considerando el área afectada reportada en el expediente, se utilizará un total de 4 500 unidades.
182. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que resulta importante la implementación de la colocación de barreras de contención, conocidas como *oil sorbents* o salchichas, las mismas que deben ser de características oleofílicas (que atrae el aceite) e hidrofóbicas (repelente al agua)<sup>117</sup>, esto es, presenta como finalidad que el hidrocarburo no se extienda a otras zonas impactando otras áreas<sup>118</sup>.
183. Ahora bien, para el caso en concreto, el número de salchichas a colocar, a criterio de esta Sala, debe ser en el perímetro exterior del área impactada, que, tal como fue determinado por el administrado en el levantamiento planimétrico<sup>119</sup>, equivale a 316.34 metros.

<sup>117</sup> Conforme con: <https://archive.epa.gov/emergencies/content/learning/web/html/sorbents.html>

<sup>118</sup> Ello en la medida que, según el Acta de Supervisión del caso en concreto, el administrado terminó de colocar las barreras de contención artificial (salchichas absorbentes) dos días después de ocurrido el derrame. Así también, se indicó, en la Resolución Directoral I, que el administrado no adoptó las medidas de mitigación toda vez que no cumplió con realizar todas las acciones dirigidas a minimizar los impactos y efectos negativos señalados en su Plan de Contingencias.

<sup>119</sup> Folio 198.



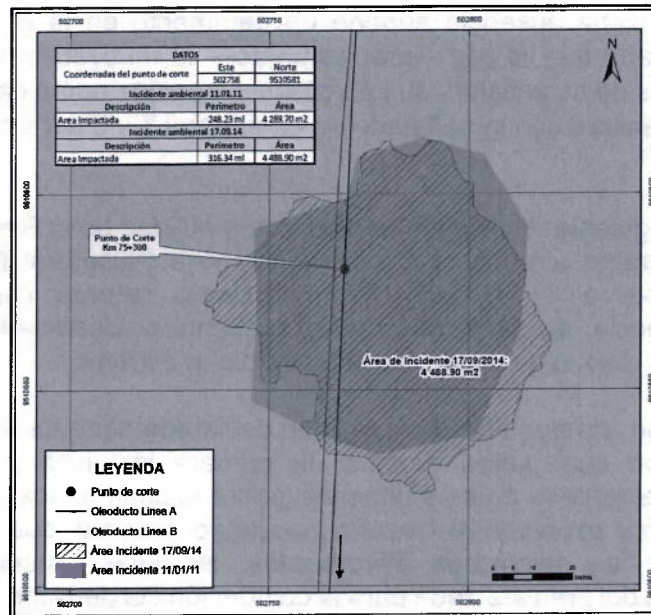


Figura 1. Levantamiento planimétrico

184. En efecto, se debe considerar la longitud del perímetro del área afectada para la contención del derrame en el cuerpo de agua, es decir, 316.34 m, tal como fue calculado por el administrado en su informe de limpieza y remediación. Con lo cual, la cantidad de salchichas a ser colocadas, teniendo en cuenta la finalidad de las mismas, deberá ser menor a las indicadas por la primera instancia.
185. Es oportuno indicar, que la DFAI no ha señalado las características (medidas y longitud) ni la capacidad de absorción de las salchichas absorbentes que serán utilizadas en el cálculo, a efectos de determinar el número de salchichas a ser colocadas para el caso en concreto, lo cual evidencia una falta de motivación para el caso en concreto.
186. Cabe precisar que dichos escenarios expuestos, sin embargo, no fueron advertidos por la Autoridad Decisora, toda vez que, aun cuando en el artículo 4° de la Resolución Directoral II se señala que el Informe N° 00854-2019-OEFA/DFAI-SFEM forma parte integrante de la motivación de la mencionada resolución, este presenta falta de especificación respecto del costo evitado determinado para el caso en concreto; los ítems a ser considerados para el costo evitado; y, de mantenerse “la limpieza y remediación de las zonas impactadas”, no se han considerado las medidas de limpieza y remediación, así como las características de las salchichas absorbentes.
187. 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 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 LPAG<sup>120</sup>.

188. 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 1 170.545 UIT (mil ciento setenta con 545/1000); y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, respecto de dicho extremo.
189. 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, en el escenario de mantener las salchichas absorbentes, se debe considerar la longitud del perímetro del área afectada para la contención del derrame en el cuerpo de agua, es decir, 316.34 m, tal como fue calculado por el administrado en su informe de limpieza y remediación.
190. En esa línea, es necesario indicar que, a fin de establecer un valor objetivo del precio y descripción del producto a ser utilizado, se consideró la Orden de Compra N° 4000003059 emitida por Petróleos del Perú – Petroperú S.A. a efectos de adquirir un absorbente de petróleo tipo salchichón T-270, el cual presenta las siguientes medidas: 20.32 cms x 3 metros x 4.5 kg y una capacidad de absorción de 20 galones por cordón, equivalente a 3M<sup>121</sup>.
191. En consecuencia, a juicio de esta Sala, la primera instancia debe tomar en consideración la longitud de 3 m. de cada salchicha absorbente a ser implementada, siendo que se requerirá un total de 106 unidades, salvo que se considere la pertinencia de establecer criterios técnicos diferentes a los planteados por el TFA.
192. 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-

<sup>120</sup>

**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. (...)

<sup>121</sup>

Verificar dicha información en el portal web correspondiente a SEACE (<https://prodapp2.seace.gob.pe/seacebus-uiwd-pub/fichaSeleccion/fichaSeleccion.xhtml>) precisando a Petróleos del Perú – Petroperú S.A. como entidad, versión Seace 3, proceso de selección 381 y año de convocatoria 2016.

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° 01177-2019-OEFA/DFAI del 5 de agosto de 2019, en el extremo que declaró el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a Pluspetrol Norte S.A. mediante la Resolución Directoral N° 1564-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución; quedando agotada la vía administrativa.

**SEGUNDO.-** Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 01177-2019-OEFA/DFAI del 5 de agosto de 2019, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 1 170.545 (mil ciento setenta con 545/1000) Unidades Impositivas Tributarias por el incumplimiento de la medida correctiva ordenada a Pluspetrol Norte S.A. mediante la Resolución Directoral N° 1564-2017-OEFA/DFSAI del 18 de diciembre de 2017; 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 del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

.....  
**CARLA LÓRENA 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**

.....  
**HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA**

**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° 045-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 76 (setenta y seis) páginas.