

REPÚBLICA DEL PERÚ



# *Tribunal de Fiscalización Ambiental*

## *Resolución N°006-2013-OEFA/TFA*

Lima, 08 ENE. 2013

**VISTO:**

El Expediente N° 171280 que contiene el recurso de apelación interpuesto por PLUSPETROL NORTE S.A.<sup>1</sup> (en adelante, PLUSPETROL) contra la Resolución Directoral N° 189-2012-OEFA/DFSAI de fecha 18 de julio de 2012 y el Informe N° 013-2013-OEFA/TFA/ST de fecha 04 de enero de 2013;

**CONSIDERANDO:**

**Antecedentes<sup>2</sup>**

1. Mediante Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AE de fecha 05 de diciembre de 2006 (Foja 12), la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas aprobó el Plan Ambiental Complementario del Lote 8 (en adelante, PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AE).
2. De acuerdo al rubro III del Informe N° 043-2006-MEM-AAE/UAF de fecha 04 de diciembre de 2006, que forma parte del citado PAC, el Lote 8 se encuentra ubicado en el distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto, en los parajes de los ríos Corrientes y Tigre. El campo de petróleo del Lote 8 lo constituyen las baterías

<sup>1</sup> PLUSPETROL NORTE S.A. identificada con Registro Único de Contribuyente (R.U.C.) N° 20504311342.

<sup>2</sup> Corresponde precisar que en este rubro se consignan únicamente los hechos relacionados directamente con aquello que es materia de discusión al interior del presente procedimiento administrativo sancionador y aquellos planteados por la apelante.

de producción ubicadas en los yacimientos CORRIENTES, PAVAYACU, NUEVA ESPERANZA, CHAMBIRA, CAPIRONA, VALENCIA y YANAYACU.

3. Del 25 de setiembre al 01 de octubre de 2007, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, OSINERGMIN) dispuso la realización de la supervisión operativa sobre cumplimiento del PAC en las instalaciones de los yacimientos CORRIENTES, CAPIRONA, PAVAYACU, CHAMBIRA y YANAYACU, conforme se desprende de la Carta de Visita de Supervisión N° 006451 (Foja 56), suscrita por el supervisor Ing. Javier Espejo Ramírez, con colegiatura N° 21721.
4. Con Carta N° PPN-LEG-08-059 de fecha 31 de marzo de 2008, PLUSPETROL comunica que iniciará los trabajos de remediación en el yacimiento YANAYACU, luego de que el área sea desocupada por el consorcio ARCADIS G&M INC. Y ENERGY SERVICES S.A., adjuntando el cronograma de avance de las labores de remediación (Fojas 90 y 91).
5. Del 02 al 08 de abril de 2008, se llevó a cabo la supervisión operativa de las instalaciones de los yacimientos CORRIENTES, PAVAYACU, CAPIRONA, VALENCIA y YANAYACU, de acuerdo a lo señalado en la Carta de Visita de Supervisión N° 006469 (Foja 58), suscrita por el supervisor Ing. Javier Espejo Ramírez.
6. Con fecha 14 al 23 de enero de 2009, se realizó la supervisión especial operativa en los yacimientos CORRIENTES, PAVAYACU, YANAYACU, CAPIRONA, NUEVA ESPERANZA y CHAMBIRA, según lo indicado en la Carta de Visita de Supervisión N° 028852 (Foja 59), suscrita por el supervisor Ing. Jaime Venero Álvarez, con colegiatura N° 36706.
7. Con escrito de registro N° 1886938 de fecha 21 de mayo de 2009, PLUSPETROL solicita al Ministerio de Energía y Minas se declare la inejecutoriedad de las medidas de remediación de suelos del yacimiento YANAYACU, contenidas en el PAC, así como la aprobación del Plan de Manejo Ambiental del Proyecto de Remediación y Restauración Ecológica, Batería de Producción 3 – YANAYACU, Lote 8.
8. De acuerdo al numeral 1.10 del Informe Técnico Sancionatorio N° 171280-2010-OS/GFHL-UMAL (Foja115), con fecha 04 de setiembre de 2009, se llevó a cabo una nueva supervisión de la batería de producción YANAYACU, observándose que los trabajos de remediación establecidos en el PAC del Lote 8 no habían sido ejecutados y que se encontraba en las mismas condiciones verificadas en supervisiones anteriores.
9. Mediante Oficio N° 750-2009-SERNANP-DGANP de fecha 06 de noviembre de 2009, la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (en adelante, SERNANP) envió al Ministerio de

Energía y Minas su opinión técnica sobre la remediación de suelos en el yacimiento YANAYACU, en el siguiente sentido<sup>3</sup>:

- a) En la locación de YANAYACU existe un proceso de regeneración natural que no fue previsto por PLUSPETROL pues no se analizaron las modificaciones físicas y biológicas que podrían darse con el transcurso del tiempo (últimos 15 años), por lo que la aplicación de la metodología prevista en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE podría poner en riesgo el citado fenómeno de regeneración natural.
- b) La situación actual del área supone un análisis adicional a las nuevas condiciones y metodologías de tratamiento, por lo que se considera pertinente y viable el nuevo método de remediación propuesto por PLUSPETROL, más aún cuando éste garantiza la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos de las áreas que vienen regenerándose naturalmente<sup>4</sup>.

10. Mediante Oficio N° 3430-2009-MEM/AAE de fecha 03 de diciembre de 2009, sustentado en los Informes N° 443-2009-MEM-AAE-NAE/KPV y N° 311-2009-MEM/AAE/JFSM (Fojas 26 al 34), de la misma fecha, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, DGAAE) declaró lo siguiente<sup>5</sup>:

- a) No procede declarar la inejecutoriedad de las medidas de remediación de suelos del yacimiento YANAYACU por ser un compromiso asumido por PLUSPETROL en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE.
- b) No aprobar el Plan de Manejo Ambiental del Proyecto de Remediación y Restauración Ecológica, Batería de Producción 3 – YANAYACU, Lote 8.

  
<sup>3</sup> Las conclusiones contenidas en el Oficio 750-2009-SERNANP- DGANP se sustentaron en el documento denominado Opinión Técnica N° 004 (Fojas 15 a 17), elaborado por el Jefe de la Reserva Nacional PACAYA SAMIRIA, remitida a la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas a través del Oficio N° 246-2009-SERNANP-RNPS-J de fecha 10 de agosto de 2009 (Foja 17).

<sup>4</sup> De acuerdo rubro I de la Opinión Técnica N° 004, luego de la evaluación realizada por la empresa consultora ENVIRONMENTAL RESOURCES MANAGEMENT, las medidas sustitutorias propuestas por PLUSPETROL son las siguientes:

"(...)

- *Modificación al sistema de tratamiento existente*
- *Remediación y extracción mejoradas por calor (Thermal Enhanced Remediation and Extraction)*
- *Biorremediación in situ*
- *Fitorremediación*
- *Encapsulamiento y contención*
- *Recuperación Natural Monitoreada (Monitored Natural Recovery)*"

  
  
  
<sup>5</sup> Cabe señalar que este pronunciamiento se dictó en cumplimiento de la Resolución Viceministerial N° 095-2009-MEM/VME de fecha 10 de noviembre de 2009 (Fojas 19 a 24), a través del cual se declaró la nulidad de los Oficios N° 1716-2009-MEM/AAE, N° 1802-2009-MEM/AAE y N° 230-2009-MEM/AAE, y sus respectivos informes sustentatorios, a través de los cuales la DGAAE desestimó inicialmente lo solicitado por PLUSPETROL mediante registro N° 1886938 de fecha 21 de mayo de 2009.

- c) Requerir a PLUSPETROL la presentación del Proyecto a nivel de factibilidad de Remediación y Restauración Ecológica Batería de Producción 3 – YANAYACU, para evaluar la nueva metodología propuesta.
- d) La presentación del Proyecto a nivel de factibilidad de Remediación y Restauración Ecológica Batería de Producción 3 – YANAYACU, no libera de responsabilidad a PLUSPETROL por el cumplimiento de los compromisos del PAC del Lote 8, sobre la remediación de suelos en el citado yacimiento.
11. Con escrito de registro N° 1952482 de fecha 06 de enero de 2010, PLUSPETROL interpuso recurso de apelación contra el Oficio N° 3430-2009-MEM/AE de fecha 03 de diciembre de 2009.
12. Con Oficio N° 610-2010-OS-GFHL/UMAL de fecha 22 de enero de 2010, OSINERGMIN remitió a la DGAAE el Informe Técnico N° 169648-2010-OS-GFHL/UMAL de fecha 18 de enero de 2010 (Fojas 84 al 87), con los resultados de la fiscalización del PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AE.
13. Con escrito de registro N° 1304246 de fecha 05 de febrero de 2010 (Fojas 38 al 47), PLUSPETROL comunicó al OSINERGMIN que no pudo cumplir con las labores de remediación de suelos del yacimiento YANAYACU.
14. A través de la Resolución Vice-Ministerial N° 026-2010-MEM/VME de fecha 16 de marzo de 2010, el Ministerio de Energía y Minas declaró infundado el recurso de apelación presentado por PLUSPETROL contra el Oficio N° 3430-2009-MEM/AE de fecha 03 de diciembre de 2009.
15. Mediante Oficio N° 14881-2010-OS-GFHL-DOP de fecha 28 de diciembre de 2010 (Foja 117), notificado con fecha 30 de diciembre de 2010, se inició el presente procedimiento administrativo sancionador, para lo cual se corrió traslado a PLUSPETROL del Informe Técnico Sancionatorio N° 171280-2010-OS/GFHL-UMAL de fecha 22 de marzo de 2010 (Fojas 111 al 114).
16. Con escrito de registro N° 201100002538 de fecha 07 de enero de 2011, complementado con escritos de registros N° 007821 y 008675 de fechas 11 y 19 de abril de 2012, respectivamente, PLUSPETROL presentó sus descargos.
17. Mediante Resolución Directoral N° 189-2012-OEFA/DFSAI de fecha 18 de julio de 2012 (Fojas 358 al 366), notificada con fecha 18 de julio de 2012, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos impuso a PLUSPETROL una multa de ocho mil cuarenta y siete con cuarenta y un centésimas (8 047,41) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión de una (01) infracción, conforme se detalla a continuación:

HECHOS IMPUTADO	NORMA INCUMPLIDA <sup>6</sup>	TIPIFICACIÓN	SANCIÓN
Incumplir el Plan Ambiental Complementario del Lote 8, aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AE, al no haber culminado con las actividades de remediación de los sitios contaminados con hidrocarburos en la Batería 3 – Sitio 1 y 3, Batería 3 – Sitio 4 y Batería 3 – Sitio 5, ubicadas en el yacimiento de YANAYACU, dentro de los plazos aprobados	Artículo 7° del Decreto Supremo N° 002-2006-EM	Numeral 3.4.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD <sup>7</sup>	8047.41
<b>MULTA TOTAL</b>			<b>8047.41<sup>8</sup></b>

**6 DECRETO SUPREMO N° 002-2006-EM. ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN AMBIENTAL COMPLEMENTARIO - PAC POR PARTE DE EMPRESAS QUE REALICEN ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.**

**Artículo 7.- Plazo de Ejecución.**

El plazo de ejecución del PAC, no será mayor a cuatro (4) años contados a partir de la aprobación del PAC de cada empresa solicitante.

El OSINERG supervisará y fiscalizará el cumplimiento del cronograma de ejecución de los proyectos propuestos en el PAC aprobado por la DGAAE, emitiendo Informes Parciales en los que se señale el nivel de cumplimiento de cada etapa del PAC propuesto por cada empresa. Dichos informes serán remitidos a la DGAAE dentro de los 30 días de emitidos para que se adopten las acciones que correspondan.

El OSINERG elaborará un Informe Final que contenga la evaluación integral del cumplimiento del PAC y del mismo modo lo remitirá a la DGAAE para que se adopten las medidas correspondientes, pudiendo ésta exigir el Plan de Cese de Actividades por incumplimiento del PAC, de acuerdo a lo señalado en el artículo 10 del presente Decreto Supremo.

Las empresas podrán solicitar al OSINERG la realización de visitas de fiscalización antes de culminar el plazo de cada etapa, con la finalidad de verificar el avance de cumplimiento de sus compromisos antes de la terminación de la misma.

Sin perjuicio de la supervisión y fiscalización de las obligaciones señaladas en el PAC, el OSINERG continuará, en todo momento, supervisando y fiscalizando el cumplimiento de las demás obligaciones establecidas en la normatividad ambiental vigente, debiendo aplicar las sanciones correspondientes y disponer las medidas cautelares y correctivas que correspondan.

**7 RESOLUCIÓN N° 028-2003-OS/CD, MODIFICADA POR RESOLUCIÓN N° 358-2008-OS/CD. TIPIFICACIÓN Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE HIDROCARBUROS.**

Rubro 3	ACCIDENTES Y/O PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE			
	Tipificación de la infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
	3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	3.4.4. No cumple con compromisos establecidos en los Estudios Ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental	Artículo 7° del Decreto Supremo N° 002-2006-EM	Hasta 10,000 UIT	STA, SDA, CI

<sup>8</sup> Corresponde precisar que para la determinación y graduación de la sanción se observó lo señalado en el Informe N° 040-2012-OEFA/DFSAI/SDSI de fecha 13 de julio de 2012, elaborado por la Sub-Dirección de Sanción e Incentivos de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos que obra en las fojas 347 a 356 del expediente. Asimismo, cabe agregar que el referido Informe Técnico empleó como marco conceptual la Teoría de la Ejecución Pública de las Leyes, el cual busca corregir la conducta de los administrados frente al incumplimiento de las normas ambientales con la aplicación de sanciones.

18. Mediante escrito de registro N° 2012-E01-017141 (Fojas 368 al 474) de fecha 07 de agosto de 2012, complementado con escritos de registros N° 2012-E01-023080 (Fojas 477 al 498) y N° 2012-E01-027071 (Fojas 503 al 534) de fechas 26 de octubre y 12 de diciembre de 2012, respectivamente; PLUSPETROL interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 189-2012-OEFA/DFSAL de fecha 18 de julio de 2012, de acuerdo a los siguientes fundamentos:

- a) Se ha realizado un ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora al evaluar de manera fraccionada cada supuesto incumplimiento de los compromisos previstos en el Plan Ambiental Complementario (en adelante, PAC), ya que la sanción se debería imponer por el incumplimiento general de dicho instrumento de gestión y no sólo por uno de sus compromisos.
- b) El órgano resolutorio de primera instancia ha omitido pronunciarse sobre la imposibilidad de ejecutar los compromisos de remediación previstos en el PAC del Lote 8 para el yacimiento YANAYACU; en la resolución recurrida sólo se hizo mención a lo argumentado por la recurrente en el sentido que la metodología de remediación establecida en dicho instrumento de gestión ambiental sería perjudicial para el ecosistema, mas no se tomó en cuenta su verdadera finalidad.
- c) No se ha considerado que el yacimiento YANAYACU se encuentra dentro de los límites de la zona de amortiguamiento de la Reserva PACAYA SAMIRIA, razón por la cual debió valorarse la opinión técnica del Servicio Nacional de Áreas Natural Protegidas por el Estado (en adelante, SERNANP).
- d) No se ha valorado el alcance de las medidas sustitutorias propuestas por PLUSPETROL ante el Ministerio de Energía y Minas y que procuraban la modificación de las actividades de remediación programadas en el PAC.

En ese sentido, la apelante indica que el incumplimiento de las medidas de remediación de suelos se encuentra justificado, pues dicha autoridad sectorial se rehusó a autorizar la modificación de las medidas comprometidas originalmente en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE.

- e) La Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos ha omitido considerar la existencia de un procedimiento contencioso administrativo en trámite que está directamente vinculado con la materia del presente procedimiento administrativo sancionador, siendo que la cuestión litigiosa debatida en sede judicial debe ser resuelta de manera previa.

En ese sentido, PLUSPETROL solicita la nulidad de la resolución impugnada y la suspensión del presente procedimiento.

- f) Se ha vulnerado el Principio de Razonabilidad previsto en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General,

ya que si bien el monto de la sanción impuesta está comprendido dentro de los límites de la facultad atribuida, no se ha tomado en cuenta que los hechos imputados a título de infracción sólo constituyen una parte de un conjunto de compromisos contenidos en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE.

- g) Se ha transgredido el Derecho de Defensa así como la Debida Motivación de los actos administrativos, pues la fórmula empleada para determinar el monto de la multa impuesta no es reconocida por el marco jurídico vigente. En efecto, esta metodología no ha sido difundida ni publicada, lo que no permite compulsar su aplicación.

19. Asimismo, cabe agregar que a través del Segundo Otrosí Decimos del escrito de registro N° 017141 de fecha 07 de agosto de 2012, PLUSPETROL solicitó el uso de la palabra ante el Tribunal de Fiscalización Ambiental, el cual fue concedido mediante Carta N° 071-2012-OEFA/TFA/ST de fecha 13 de diciembre de 2012 (Foja 536) y se llevó a cabo con fecha 18 de diciembre de 2012.

Durante el informe oral, PLUSPETROL formuló como argumento adicional que, pese a la fecha de vencimiento del PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE, ésta todavía contaba con un plazo adicional de seis (06) meses para el cumplimiento de dicho instrumento de gestión ambiental.

### Competencia

20. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013<sup>9</sup>, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, se crea el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA).
21. En virtud de lo dispuesto por los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental<sup>10</sup>, el OEFA es un

<sup>9</sup> DECRETO LEGISLATIVO N° 1013. DECRETO LEGISLATIVO QUE APRUEBA LA LEY DE CREACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL 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>10</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

**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**

Son funciones generales del OEFA: (...)

d) Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

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

22. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la citada Ley N° 29325, dispone que 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<sup>11</sup>.
23. Con Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, publicado el 21 de enero de 2010, 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 N° 001-2011-OEFA/CD, publicada el 02 de marzo de 2011, se estableció como fecha efectiva de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad del OSINERGMIN al OEFA, el 4 de marzo de 2011.
24. En adición, es preciso mencionar que el artículo 10° de la citada Ley N° 29325<sup>12</sup>, los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM<sup>13</sup>; y el artículo 4° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución N° 005-

---

<sup>11</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

**Primera Disposición Complementaria Final**

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en un plazo de treinta (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia.

<sup>12</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

**Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

10.1 El OEFA contará con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el Tribunal es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley. El TFA estará conformado por cinco (5) vocales designados mediante Resolución Suprema, por un período de cuatro años; el Presidente será designado a propuesta del MINAM y tendrá voto dirimente, los cuatro (4) restantes serán designados previo concurso público efectuado conforme a lo que establezca el Reglamento de Organización y Funciones de la entidad.

<sup>13</sup> DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM. REGLAMENTO DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL OEFA.

**Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental**

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como últimas instancias administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que se señale en la misma Resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

**Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental**

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

- a) Resolver en segunda y última instancia administrativa, los recursos de apelación interpuesto contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos.
- b) Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

2011-OEFA/CD, modificado por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD<sup>14</sup>, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

### **Norma Procedimental Aplicable**

25. Antes de realizar el análisis de los argumentos formulados por la recurrente, resulta pertinente, en aplicación del Principio del Debido Procedimiento previsto en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, establecer la norma procedimental aplicable a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador, a efectos de valorar adecuadamente la actuación de las partes intervinientes<sup>15</sup>.
26. En este sentido, cabe indicar que resultan aplicables al presente procedimiento las normas adjetivas contenidas en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OSINERGMIN, aprobado por Resolución N° 233-2009-OS/CD; así como el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución N° 012-2012-OEFA/CD, que entró en vigencia con fecha 14 de diciembre de 2012<sup>16</sup>.

---

#### **<sup>14</sup> RESOLUCIÓN N° 005 -2011-OEFA/CD. REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL. MODIFICADO POR RESOLUCIÓN N° 014-2012-OEFA/CD.**

##### **Artículo 4°.- Competencia del Tribunal**

El Tribunal es competente para conocer y resolver en última instancia administrativa, los recursos de apelación contra las resoluciones o actos administrativos impugnables emitidos por órganos del OEFA en materia de supervisión y fiscalización ambiental; así como resolver los recursos impugnativos interpuestos ante aquellas entidades cuyas funciones en materia ambiental hayan sido transferidas al OEFA. Asimismo, es competente para resolver las quejas administrativas de conformidad con lo establecido en el artículo 158° de la Ley del Procedimiento Administrativo General, Ley N° 27444.

Los pronunciamientos de la Sala Plena del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedentes administrativos de observancia obligatoria en materia ambiental, siempre que esto se señale en la misma resolución debidamente sustentada, debiendo ser publicada de acuerdo a las normas correspondientes en el diario oficial El Peruano y en el portal institucional del OEFA. Asimismo, el Tribunal podrá disponer la publicación en el diario oficial El Peruano de resoluciones que contengan o desarrollen criterios de importancia en materia de competencia del OEFA.

#### **<sup>15</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.**

##### **TÍTULO PRELIMINAR**

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

**1.2. Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. La institución del debido procedimiento administrativo se rige por los principios del Derecho Administrativo. La regulación propia del Derecho Procesal Civil es aplicable sólo en cuanto sea compatible con el régimen administrativo.

#### **<sup>16</sup> RESOLUCIÓN N° 012-2012-OEFA/CD. APRUEBAN NUEVO REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA.**

**Artículo 3°.-** Disponer que las disposiciones de carácter procesal del presente Reglamento se aplicarán a los procedimientos administrativos sancionadores en trámite, en la etapa en que se encuentren.

## Análisis

### Protección Constitucional al Ambiente

27. Al respecto, este Cuerpo Colegiado considera necesario establecer el marco constitucional en el cual se desarrolla el bien jurídico protegido al interior de los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento de las normas de protección y conservación del medio ambiente, toda vez que éste debe informar y ordenar los alcances de las obligaciones exigibles a los titulares de la actividad de hidrocarburos.

Sobre el particular, cabe indicar que de acuerdo al numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política del Perú de 1993, constituye derecho fundamental de la persona “gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida”<sup>17</sup>.

Ahora bien, a efectos de establecer el contenido del indicado derecho constitucional, conviene explicar aquello que se entiende por “ambiente”, por tratarse de un concepto consustancial al mismo. Al respecto, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional dictada en el Expediente N° 0048-2004-AI, en su Fundamento N° 27, señaló lo siguiente<sup>18</sup>:

*“(...) La parte de la naturaleza que rodea o circunda los hábitat de la pluralidad de especies vivas se denomina ambiente o medio ambiente.*

***El medio ambiente es el mundo exterior que rodea a todos los seres vivientes y que determina y condiciona su existencia. Es el ámbito en que se desarrolla la vida y en cuya creación no ha intervenido la acción humana. En puridad, medio ambiente alude al compendio de 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).***

***El medio ambiente se define como “(...) el conjunto de elementos sociales, culturales, bióticos y abióticos que interactúa en un espacio y tiempo determinado; lo cual podría graficarse como la sumatoria de la naturaleza y las manifestaciones humanas en un lugar y tiempo concretos”.***

***El término biótico se refiere a todos los seres vivos de una misma región, que coexisten y se influyen entre sí; en cambio lo abiótico alude a lo no viviente, como el agua, el aire, el subsuelo, etc.***

<sup>17</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>18</sup> La sentencia recaída en el Expediente 0048-2004-AI, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00048-2004-AI.html>.

*El medio ambiente se compone de los denominados elementos naturales, los cuales pueden generar, según sea el caso, algún tipo de utilidad, beneficio o aprovechamiento para la existencia o coexistencia humana (...)*. (El resaltado en negrita es nuestro).

En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, 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<sup>19</sup>.

Ahora bien, habiéndose precisado el concepto de ambiente, cabe señalar que de acuerdo a lo expuesto por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente N° 03343-2007-PA/TC, el derecho fundamental previsto en el numeral 22 del artículo 2° de la Constitución Política se encuentra integrado por<sup>20</sup>:

- a) El derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado; y
- b) El derecho a la preservación de un ambiente sano y equilibrado

En este contexto, cabe indicar que el derecho a 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 medio ambiente. A su vez, dichas medidas provendrán, entre otros, del marco jurídico aplicable al medio ambiente y aquellas asumidas por dichos particulares en sus instrumentos de gestión ambiental.

Lo expuesto se condice además con el concepto de Responsabilidad Social de las empresas, que ha sido desarrollado por el propio Tribunal Constitucional en la referida sentencia, respecto del cual cabe citar lo siguiente:

<sup>19</sup> LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.

**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.

A mayor abundamiento, resulta oportuno citar la siguiente definición de FRAUME RESTREPO:

*"Ambiente.- Conjunto de elementos abióticos (energía solar, suelo, agua y aire) y bióticos (organismos vivos) que integran la delgada capa de la tierra llamada biósfera, sustento y hogar de los seres vivos. (...)"*

FRAUME RESTREPO, Néstor Julio. Diccionario Ambiental. ECOE ediciones, 2° edición. Bogotá, 2007.

<sup>20</sup> La sentencia recaída en el Expediente 03343-2007-PA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/03343-2007-AA.html>

*“Para el presente caso, **interesa resaltar que la finalidad de lucro debe ir acompañada de una estrategia previsor del impacto ambiental que la labor empresarial puede generar.** La Constitución no prohíbe que la empresa pueda realizar actividad extractiva de recursos naturales; lo que ordena la Constitución es que dicha actividad se realice en equilibrio con el entorno y con el resto del espacio que configura el soporte de vida y de riqueza natural y cultural. De lo contrario, si la actividad empresarial genera pasivos ambientales, se habrá cumplido seguramente con la finalidad de lucro; sin embargo, a un costo que el Estado y la sociedad no soportarán.” (El resaltado en negrita es nuestro).*

Habiéndose delimitado el marco constitucional en el que debe entenderse la protección al bien jurídico medio ambiente respecto de las actividades productivas, comprendida entre ellas la energética, corresponde establecer que las normas sectoriales de protección y conservación del ambiente deberán interpretarse y aplicarse dentro del citado contexto constitucional.

*Sobre el carácter sancionable de los compromisos asumidos en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE y el ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora*

28. Sobre lo alegado por la recurrente en el literal a) del numeral 18 de la presente resolución, corresponde señalar que el Plan Ambiental Complementario como instrumento de gestión ambiental aplicable al sub-sector hidrocarburos fue creado a través del Decreto Supremo N° 028-2003-EM, con la finalidad de procurar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la protección del ambiente, mediante la evaluación de los impactos ambientales en las áreas de operación que no fueron considerados inicialmente en los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, PAMA) y/o que, de haberlo sido, fueron sub-dimensionados en dichos estudios<sup>21</sup>.

Posteriormente, a través del Decreto Supremo N° 002-2006-EM se estableció que el PAC se aplicaría a todas aquellas empresas que hubieran incumplido con las actividades comprometidas en sus respectivos PAMA, reemplazándolo, de modo tal que las nuevas medidas para la remediación de las áreas afectadas serían aquellas descritas en el nuevo Plan Ambiental Complementario que fuera aprobado<sup>22</sup>.

<sup>21</sup> **DECRETO SUPREMO N° 028-2003-EM. CREAN EL PLAN AMBIENTAL COMPLEMENTARIO.**

**Artículo 1°.- Plan Ambiental Complementario (PAC)**

Por la presente norma, se crea el Plan Ambiental Complementario (PAC), el cual tiene por finalidad procurar el cumplimiento de los compromisos relacionados con la protección del ambiente, mediante la evaluación de los impactos ambientales en las áreas de operación que no fueron considerados inicialmente en los PAMAs y/o que, de haberlo sido, fueron subdimensionados en los respectivos PAMAs. Así mismo, el PAC tiene por objeto la obtención de resultados que deriven en acciones de adecuación o remediación a cargo de las empresas, a efectos que sus instalaciones cumplan con los niveles máximos permisibles de emisiones y vertimientos, así como la disposición y manejo de residuos. (...)

<sup>22</sup> **DECRETO SUPREMO N° 002-2006-EM. ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN AMBIENTAL COMPLEMENTARIO - PAC POR PARTE DE EMPRESAS QUE REALICEN ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.**

**Artículo 1°.- Finalidad y objeto del Plan Ambiental Complementario (PAC)**

En esta línea, el artículo 7° del citado Decreto Supremo N° 002-2006-EM estableció que la supervisión y fiscalización por parte del OSINERGMIN sobre el cumplimiento del PAC se llevaría a cabo respecto de cada proyecto propuesto en el mismo, según el cronograma de ejecución aprobado por la DGAAE<sup>23</sup>.

En tal sentido, se verifica que el PAC no constituye un instrumento de gestión ambiental que incorpore un único compromiso sancionable por parte de la autoridad fiscalizadora, sino que éste comprende una serie de obligaciones de remediación, las cuales deben ejecutarse según las etapas o momentos definidos en los cronogramas aprobados por la autoridad evaluadora con este propósito.

En efecto, de acuerdo a los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611, los instrumentos de gestión ambiental incorporan compromisos específicos, mecanismos, programas, además de plazos y cronogramas de obligatorio cumplimiento para asegurar el adecuado manejo ambiental del proyecto a ejecutar<sup>24</sup>.

---

El Plan Ambiental Complementario (PAC), tiene por finalidad el cumplimiento de los compromisos asumidos por las empresas del sub sector hidrocarburos, en sus respectivos PAMAs cuyo objeto fue la adecuación ambiental de las instalaciones a cargo de las empresas del sub sector, implementando para ello las medidas necesarias para la remediación de las áreas afectadas, a efecto de que sus instalaciones, cumplan con los niveles máximos permisibles de emisiones y vertimientos, así como con el manejo y disposición de residuos.

**Artículo 2°.- Alcances**

El PAC se aplicará a todas aquellas empresas que hubieran incumplido con las actividades comprometidas en los respectivos PAMAs. Sin perjuicio de ello, los incumplimientos en que se hayan incurrido, hasta la aprobación del PAC, serán sancionados conforme al procedimiento de imposición de sanciones que para estos casos prevé OSINERG.

**23 DECRETO SUPREMO N° 002-2006-EM. ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN AMBIENTAL COMPLEMENTARIO - PAC POR PARTE DE EMPRESAS QUE REALICEN ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.**

**Artículo 7.- Plazo de Ejecución.**

El plazo de ejecución del PAC, no será mayor a cuatro (4) años contados a partir de la aprobación del PAC de cada empresa solicitante.

El OSINERG supervisará y fiscalizará el cumplimiento del cronograma de ejecución de los proyectos propuestos en el PAC aprobado por la DGAAE, emitiendo Informes Parciales en los que se señale el nivel de cumplimiento de cada etapa del PAC propuesto por cada empresa. Dichos informes serán remitidos a la DGAAE dentro de los 30 días de emitidos para que se adopten las acciones que correspondan.

El OSINERG elaborará un Informe Final que contenga la evaluación integral del cumplimiento del PAC y del mismo modo lo remitirá a la DGAAE para que se adopten las medidas correspondientes, pudiendo ésta exigir el Plan de Cese de Actividades por incumplimiento del PAC, de acuerdo a lo señalado en el artículo 10 del presente Decreto Supremo.

Las empresas podrán solicitar al OSINERG la realización de visitas de fiscalización antes de culminar el plazo de cada etapa, con la finalidad de verificar el avance de cumplimiento de sus compromisos antes de la terminación de la misma.

Sin perjuicio de la supervisión y fiscalización de las obligaciones señaladas en el PAC, el OSINERG continuará, en todo momento, supervisando y fiscalizando el cumplimiento de las demás obligaciones establecidas en la normatividad ambiental vigente, debiendo aplicar las sanciones correspondientes y disponer las medidas cautelares y correctivas que correspondan.

**24 LEY N° 28611. LEY GENERAL DEL AMBIENTE.**

**Artículo 16°.- De los instrumentos**

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

A nivel sectorial, los artículos 4°, 9° y 11° del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 12° de la Ley N° 27446, prevén que los compromisos ambientales asumidos por los titulares de actividades de hidrocarburos a través del PAC constituyen instrumentos de carácter obligatorio, una vez obtenida la certificación ambiental<sup>25</sup>.

---

**Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos**

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

**Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos**

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

<sup>25</sup> LEY N° 27446. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL.

**Artículo 12.- Resolución de certificación ambiental o expedición del Informe Ambiental**

12.1 Culminada la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, se elaborará un informe técnico-legal que sustente la evaluación que haga la autoridad indicando las consideraciones que apoyan la decisión, así como las obligaciones adicionales surgidas de dicha evaluación si las hubiera. Dicho informe será público. Con base en tal informe, la autoridad competente, expedirá la Resolución motivada, correspondiente.

12.2 La Resolución que aprueba el instrumento de gestión ambiental constituirá la certificación ambiental, quedando así autorizada la ejecución de la acción o proyecto propuesto.

12.3 Para caso de una evaluación ambiental estratégica, el MINAM emitirá un Informe Ambiental que lo pondrá a consideración del proponente para que éste, de ser el caso, realice los ajustes correspondientes de manera previa a su adopción definitiva.

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM. REGLAMENTO PARA LA PROTECCIÓN AMBIENTAL EN LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS**

**Artículo 4°.- Definiciones**

(...) Para los fines del presente Reglamento se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

**Estudio Ambiental.-** Documento de evaluación ambiental de proyectos de inversión y actividades de hidrocarburos. Comprende a los DIA, EIA, EIAP, EIA-sd, PAMA, PAC y PEMA.

**Instrumento de Gestión Ambiental.-** Los programas y compromisos asumidos por los Titulares a través de planes como: Plan Ambiental Complementario, Plan de Abandono, Plan de Abandono Parcial, Plan de Cese, Plan de Cese Temporal, Plan de Contingencia y Plan de Manejo Ambiental.

**Plan Ambiental Complementario (PAC).-** Instrumento de Gestión Ambiental para los Titulares de las Actividades de Hidrocarburos que cuentan con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA) según lo dispuesto en el Reglamento para la Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos aprobado con D.S. N° 046-93-EM y que no hayan dado cumplimiento a dicho Programa.

**Artículo 9°.-** Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

**Artículo 11°.-** Los Estudios Ambientales, según las Actividades de Hidrocarburos, se clasifican en: (...)

La relación de Estudios Ambientales consignada en el párrafo anterior no excluye a los demás documentos de gestión de adecuación ambiental, tales como Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, Plan Ambiental Complementario - PAC y el Programa Especial de Manejo Ambiental - PEMA, los que se rigen por el presente Reglamento en lo que sea

En atención a las consideraciones expuestas, es válido concluir que el incumplimiento de cada compromiso, obligación o medidas previstas en los estudios ambientales, por inejecución total, parcial o distinta a la forma, modo y/o plazo previstos para su ejecución, constituye infracción sancionable por la autoridad fiscalizadora de acuerdo a la normativa sancionadora vigente.

Es por ello además que la norma sancionadora aplicable al presente caso, esto es, el numeral 3.4.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, incluida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD, no prevé como infracción sancionable el incumplimiento de los estudios ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental, sino que sanciona como ilícito la inejecución de los "compromisos" contenidos en los mismos.

Por lo tanto, la evaluación realizada por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos respecto al incumplimiento del compromiso de remediación de suelos en el yacimiento YANAYACU, aprobado como parte del PAC del Lote 8, y la imposición de la sanción respectiva, se ha realizado de acuerdo al contenido de la normativa ambiental aplicable, no habiéndose configurado el ejercicio arbitrario de la potestad sancionadora.

En consecuencia, corresponde desestimar lo alegado por PLUSPETROL en este extremo.

*En cuanto al pronunciamiento del órgano sancionador sobre la imposibilidad de ejecutar los compromisos de remediación previstos en el PAC del Lote 8*

29. Con relación al argumento de la apelante señalado en el literal b) del numeral 18 de la presente resolución, corresponde indicar que de acuerdo al Principio del Debido Procedimiento, establecido en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho<sup>26</sup>.

En esta línea, es de indicar que constituye requisito de validez de los actos administrativos previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444<sup>27</sup>, su

aplicable (...)

<sup>26</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

2. Debido procedimiento.- Las entidades aplicarán sanciones sujetándose al procedimiento establecido respetando las garantías del debido proceso.

<sup>27</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

debida motivación, la cual comporta la obligación de la administración de emitir pronunciamientos que se adecuen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo, así como a los hechos respecto de los cuales se ha formado convicción de verdad material durante la tramitación del procedimiento, para lo cual se debe atender a cada una de las cuestiones planteadas por los administrados en vía de defensa.

Así las cosas, se concluye que las decisiones emitidas por la autoridad administrativa deberán, como exigencia mínima, resolver cada uno de los argumentos formulados por los administrados, así como guardar congruencia con aquello que es objeto de debate en los procedimientos administrativos a los que ponen fin.

En efecto, de acuerdo a lo señalado por el Tribunal Constitucional en el Fundamento N° 5 de la sentencia recaída en el expediente N° 04295-2007-PHC/TC, constituye una vulneración al requisito de motivación de las resoluciones, la motivación sustancialmente incongruente al dejar incontestadas las pretensiones planteadas por los administrados (Incongruencia omisiva)<sup>28</sup>.

En este contexto, considerando que PLUSPETROL cuestiona la supuesta omisión en el pronunciamiento de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos sobre los argumentos relativos a la imposibilidad de ejecutar los compromisos de remediación de suelos en el yacimiento YANAYACU, previstos en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE, resulta pertinente que este Tribunal Administrativo realice una revisión detallada del contenido de la resolución recurrida a efectos de determinar si se cumplió o no con la debida motivación.

Al respecto, de acuerdo a los literales a) al e) del numeral 3.1 del Rubro III de la Resolución Directoral N° 189-2012-OEFA/DFSAI, los argumentos expuestos por PLUSPETROL respecto a la imposibilidad de realizar las actividades de remediación fueron los siguientes:

- La metodología de remediación prevista en el PAC del Lote 8 fue aprobada considerando condiciones existentes en el año 1996.

**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos: (...)

**4. Motivación.-** El acto administrativo debe estar debidamente motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico.

<sup>28</sup> La sentencia recaída en el expediente N° 04295-2007-PHC/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04295-2007-HC.html>

e) *La motivación sustancialmente incongruente.* El derecho a la tutela judicial efectiva y, en concreto, el derecho a la debida motivación de las sentencias, obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengan planteadas, sin cometer, por lo tanto, desviaciones que supongan modificación o alteración del debate procesal (incongruencia activa). Desde luego, no cualquier nivel en que se produzca tal incumplimiento genera de inmediato la posibilidad de su control en sede constitucional. El incumplimiento total de dicha obligación, es decir, el dejar incontestadas las pretensiones, o el desviar la decisión del marco del debate judicial generando indefensión, constituye vulneración del derecho a la tutela judicial y también del derecho a la motivación de la sentencia (incongruencia omisiva)." (El subrayado es nuestro)

- Tras quince (15) años de elaborado el PAC, las zonas contaminadas han sufrido transformaciones físicas y biológicas que han conllevado a su recuperación natural.
- De ejecutarse las medidas comprometidas en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE se interrumpirían los procesos naturales de recuperación natural ocasionando daño al ecosistema, en contravención a la normativa ambiental.

A su vez, en el sub-numeral 3.2.3 del numeral 3.2 del Rubro III de la Resolución apelada, el órgano resolutivo de primera instancia analizó los argumentos expuestos por la apelante, en los siguientes términos:

- a. PLUSPETROL es responsable por el cumplimiento de los compromisos asumidos en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE, dentro del cronograma de ejecución respectivo, sin excepción alguna.
- b. No es posible incumplir discrecionalmente los compromisos asumidos en los estudios ambientales, por lo que la recurrente debió prever las medidas de remediación más adecuadas de acuerdo a la características de la zona; caso contrario, era su deber solicitar y obtener la aprobación oportuna de la modificación de las medidas de remediación por parte de la autoridad evaluadora competente.
- c. De haberse detectado que las metodologías de remediación aplicables en el yacimiento YANAYACU causarían daños al ambiente, era responsabilidad de la impugnante adoptar las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento del compromiso de descontaminación previsto en el PAC del Lote 8.

En tal sentido, PLUSPETROL tuvo la posibilidad de solicitar la modificación de la metodología de remediación antes del vencimiento del plazo de ejecución aprobado, ante el Ministerio de Energía y Minas.

- d. En aplicación del artículo 5° del Decreto Supremo N° 002-2006-EM, fue la apelante quien determinó la metodología y tipos de remediación adecuados para recuperar la zona de YANAYACU, por lo que debió elegir aquellas que resultaban acordes con el compromiso de descontaminación adquirido en el PAC del Lote 8.
- e. En cuanto al Documento Técnico Fase I – Caracterización, Plan de Restauración y Remediación Ecológica y Proyecto de Restauración de fecha febrero de 2009 (Fojas 152 al 240), Plan de Manejo Ambiental Proyecto de Remediación y Restauración Ecológica de la Batería de Producción 3 del Lote 8 (Fojas 241 al 324) y Opinión Técnica del SERNANP, se estableció que no

constituyen medios de prueba que acrediten la inejecución de las medidas de remediación aplicables al yacimiento YANAYACU, pues éstos no cuestionan el compromiso ambiental asumido, sino la metodología aplicable.

En atención a las consideraciones expuestas, queda acreditado que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos explicó que las circunstancias expuestas por PLUSPETROL para sustentar la imposibilidad de cumplir con el compromiso de remediación de los Sitios 1 y 3, 4 y 5 de la Batería 3 del yacimiento YANAYACU, carecían de asidero atendiendo al carácter vinculante de los compromisos ambientales contenidos en el PAC una vez aprobado por la autoridad evaluadora, lo que es consistente con el análisis expuesto en el numeral 28 de la presente resolución.

A su vez, con relación a la supuesta interrupción de los procesos naturales de recuperación ocurridos en las zonas a remediar, se estableció que correspondía a la recurrente adoptar las medidas oportunas para asegurar al cumplimiento del compromiso de remediación previsto en el PAC del Lote 8, sobre todo porque fue entera responsabilidad de PLUSPETROL la determinación de la metodología aplicable en el yacimiento YANAYACU, según lo dispuesto en el Decreto Supremo N° 002-2006-EM.

Finalmente, cabe considerar que el pronunciamiento del órgano sancionador sobre la valoración de los medios probatorios descritos en el literal e) precedente, resulta congruente con el ordenamiento jurídico ambiental y las reglas de la Libre Valoración de la Prueba, pues de acuerdo con estas instituciones los compromisos ambientales asumidos en el PAC son de obligatorio cumplimiento por parte del titular del proyecto, por lo que el cuestionamiento relativo a la forma, modo y/o condiciones (metodologías) de ejecución previstas en dicho instrumento no constituyen óbice ni tornan inexigible el compromiso, siendo responsabilidad del titular de la actividad lograr la modificación de estas formas y/o métodos en caso determine que su ejecución no es 'viable'.

En atención a lo expuesto, queda acreditado que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos sí emitió pronunciamiento expreso sobre las alegaciones formuladas por PLUSPETROL en su escrito de descargos, respecto a la imposibilidad de ejecutar el compromiso de remediación en la zona de la Batería 3 del yacimiento YANAYACU, las cuales fueron trasladadas al interior de la resolución apelada en los literales a) al e) del numeral 3.1 del Rubro III de dicho acto administrativo.

Por lo tanto, contrariamente a lo señalado por la apelante, la Resolución Directoral N° 189-2012-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada, habiéndose cumplido cabalmente con el requisito de validez previsto en el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, razón por la cual corresponde desestimar lo alegado por PLUSPETROL en este extremo.

Sobre la valoración de la opinión técnica del SERNANP y las medidas sustitutorias propuestas por PLUSPETROL ante el Ministerio de Energía y Minas

30. Respecto a lo señalado por PLUSPETROL en los literales c) y d) del numeral 18 de la presente resolución, resulta oportuno reiterar lo indicado en el numeral 28 de la presente resolución en el sentido que una vez obtenida la aprobación del estudio ambiental por parte de la autoridad sectorial competente, es responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las medidas, compromisos y obligaciones contenidas en el instrumento ambiental así aprobado.

En tal sentido, a efectos de sancionar el incumplimiento de cualquier medida, compromiso u obligación ambiental derivados de los instrumentos de gestión ambiental, en el presente caso el PAC del Lote 8, corresponde identificar el compromiso específico y su ejecución según el cronograma y demás especificaciones contenidas en el estudio ambiental de que se trate.

Ahora bien, de acuerdo al Rubro III del Informe N° 043-2006-MEM-AAE/UAF de fecha 04 de diciembre de 2006, que forma parte del PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAM, PLUSPETROL asumió los siguientes compromisos:

- A. Reinyección de aguas producidas para todo el Lote 8
- B. Descontaminación de suelos y pozas, lagunas, etc., por hidrocarburos para todo el Lote 8 (Remediación)
- C. Compromisos indicados en la actualización a la respuesta del Oficio N° 060-2004-MEM-AAE.

Así, en cuanto al compromiso descrito en el literal B, el referido informe especifica que el PAC comprende un total de veintisiete (27) sitios para remediación en plataformas, oleoductos, pozas API, etc., las cuales se encuentran ubicadas en los yacimientos CAPIRONA, CORRIENTES, PAVAYACU, VALENCIA, CORRIENTES y YANAYACU; tratándose de este último yacimiento, el Cuadro N° 2 del documento analizado identifica los sitios considerados del siguiente modo:

N°	UBICACIÓN	YACIMIENTO	DESCRIPCIÓN
21	BAT3-1-3	Yanayacu	Batería 3, sitio 1 y 3
22	BAT3-4	Yanayacu	Batería 3, sitio 4
23	BAT3-5	Yanayacu	Batería 3, sitio 5

Asimismo, de acuerdo al Cronograma de Remediación del Informe N° 043-2006-MEM-AAE/UAF, se advierte que las actividades de descontaminación en el yacimiento YANAYACU debieron culminarse al **17 de mayo de 2009**.

En esta misma línea, de acuerdo al contenido del PAC del Lote 8 (Fojas 64 al 70), las actividades de remediación y los plazos específicos de ejecución aplicables en la Bateria 3, cuyo incumplimiento ha sido objeto de imputación en el presente procedimiento, son las que se detallan a continuación:

Cronograma de Actividades del PAC Lote 8: Bateria 3 – Yanayacu		Fecha de Vencimiento
Trabajos Preliminares	Movilización	29/07/2006
	Movilización de Personal y Otros	05/04/2008
	Planificación, Ingeniería y Estudio de Factibilidad	30/04/2008
Bateria 3 – Sitios 1 y 3	Barreras de Contención Plataformas 60	10/07/2007
	Bateria para almacenamiento de hidrocarburos recuperados	27/07/2006
	Centro de incineración - instalación y retiro	24/07/2007
	Facilidades para la remediación, pasarelas, plataformas y barreras	31/08/2006
	Limpieza Preliminar	26/01/2008
	Recolección de hidrocarburos flotantes	18/11/2008
	Incineración de hidrocarburos flotantes	26/12/2008
	Perforación de nuevo pozo de agua y pozo de monitoreo – afloramiento natural	18/12/2008
Bateria 3 – Sitio 4	Atenuación natural – monitoreo de agua y sedimentos	07/05/2009
	Facilidades para la remediación, pasarelas, plataformas y barreras	02/11/2006
	Limpieza preliminar	08/03/2008
	Recolección de hidrocarburos flotantes	13/12/2008
Bateria 3 – Sitio 5	Incineración de hidrocarburos flotantes	20/01/2009
	Facilidades para la remediación, pasarelas, plataformas y barreras	02/12/2006
	Limpieza preliminar	10/04/2008
	Recolección de hidrocarburos flotantes	23/12/2008
	Incineración de hidrocarburos flotantes	17/05/2009

Ahora bien, conforme a lo señalado en los numerales 5, 6 y 9 de la presente resolución, el OSINERGMIN, en ejercicio de su función supervisora, dispuso la realización de tres (03) supervisiones a las instalaciones del Lote 8 que incluyeron el yacimiento YANAYACU, dentro de las cuales se verificó lo siguiente:

### **Batería 3 – Sitio 4: No cumplió**

- Durante la visita de supervisión del 14 de enero de 2009, se encontró residuos orgánicos e inorgánicos en el entorno de la laguna.
- Durante la visita de supervisión del 14 de enero de 2009, se ha verificado la existencia de hidrocarburos flotantes en la laguna.
- Durante la visita de supervisión del 14 de enero de 2009, se verificó la existencia del centro de acopio y el incinerador fuera de servicio. Los residuos de la limpieza preliminar confinados en el centro de acopio.

### **Batería 3 – Sitio 5: No cumplió**

- Durante la visita de supervisión del 14 de enero de 2009, se verificó la existencia de desechos orgánicos e inorgánicos alrededor de la laguna.”

### **c) Supervisión desarrollada con fecha 04 de setiembre de 2009, según Informe Técnico Sancionatorio N° 171280-2010-OS/GFHL-UMAL**

De acuerdo al sub-numeral 3.1.11 del numeral 3.1 del Rubro 3 del Informe Técnico Sancionatorio N° 171280-2010-OS/GFHL-UMAL, durante las visitas de supervisión efectuadas al Lote 8 entre los días 14 y 23 de enero de 2009, y el día 04 de setiembre de 2009<sup>30</sup>, se encontró la Batería de Producción YANAYACU con las actividades de remediación paralizadas, el material orgánico contaminado almacenado en bolsas y cilindros en un centro de acopio, así como hidrocarburos sobrenadantes en las lagunas, suelos y lodos contaminados con hidrocarburos sin su respectivo tratamiento.

A su vez, el sub-numeral 3.1.12 del citado medio de prueba, al señalar el detalle de las actividades cumplidas e incumplidas por parte de PLUSPETROL, estableció que dicha administrada sólo ejecutó oportunamente las actividades de instalación y retiro del centro de incineración en la Batería 3 – Sitios 1 y 3, así como la limpieza preliminar en todos los sitios, habiendo incumplido con ejecutar el resto de actividades graficadas en el cuadro arriba citado.

<sup>30</sup> A fojas 98 a 100 del presente expediente, obran las fotografías N° 2, 3, 4 y 6, tomadas durante la supervisión especial realizada el 04 de setiembre de 2009, a fin de verificar el cumplimiento de los compromisos del PAC del Lote 8, dentro de las fechas de vencimiento previstas. En la leyenda de dichas fotografías, el supervisor consignó lo siguiente:

- Foto N° 2. Pasivos Ambientales – Yanayacu. Batería 3 – Sitio 1 y 3: Se puede ver la laguna cubierta por hidrocarburo sobrenadante y al fondo la totora crecida.
- Foto N° 3. Pasivos Ambientales – Yanayacu. Batería 3 – Sitio 1 y 3: Se puede ver hidrocarburo sobrenadante junto con la totora crecida.
- Foto N° 4. Pasivos Ambientales – Yanayacu. Batería 3 – Sitio 4: Se puede ver hidrocarburo sobrenadante con el lodo y totora crecida.
- Foto N° 6. Pasivos Ambientales – Yanayacu. Batería 3 – Sitio 1 y 3: Se aprecia lodo contaminado con hidrocarburo temperizado.

a) **Supervisión realizada del 02 al 08 de abril de 2008, según Carta de Visita de Supervisión N° 006469**

De acuerdo al instrumento Anexo N° 1 – Cumplimiento del PAC – Lote 8 (Foja 77), durante esta visita de supervisión se verificó que los trabajos preliminares se realizaron fuera del plazo previsto en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAM; habiéndose constatado además que ARCADIS ENERGY había construido un campamento en la zona de YANAYACU, movilizado su personal y equipos, los mismos que estaban siendo retirados para abandonar el área.

Asimismo, en cuanto a las primeras actividades a desarrollar en la Batería 3 – Sitios 1 y 3, se evidenció lo siguiente:

- Las barreras de contención colocadas habían sido retiradas
- No se había implementado ninguna batería para el almacenamiento de hidrocarburos recuperados
- Sólo se realizaron tareas de limpieza preliminar, implementación de pasarelas y centro de acopio e incineración
- No se proporcionó información sobre volúmenes de residuos colectados e incinerados, volúmenes de cenizas generadas, resultados de monitoreo de cenizas y su disposición final.

b) **Supervisión llevada a cabo del 14 al 23 de enero de 2009, según Carta de Visita de Supervisión N° 028852**

Al respecto, cabe señalar que de acuerdo al Anexo 1 – Estado Actual de los Avances del PAC – Lote 8 del Informe de Supervisión Medio Ambiente (Fojas 01 al 116 del expediente N° 182888), durante esta visita de supervisión el regulador verificó lo siguiente<sup>29</sup>:

**“Batería 3 – Sitios 1 y 3: No cumplió**

- *Durante la visita de supervisión del 14 de enero de 2009, se ha verificado la existencia de hidrocarburos flotantes en la laguna.*
- *Durante la visita de supervisión del 14 de enero de 2009, se verificó la existencia del centro de acopio y el incinerador fuera de servicio.*

<sup>29</sup> A fojas 06 al 08 del Expediente N° 182888, obran las vistas fotográficas N° 80 y 84 tomadas con fecha 20 de enero de 2009; y las vistas N° 81, 82 y 83, tomadas durante la visita de supervisión con fecha 19 de enero del mismo año. La descripción de dichos medios probatorios, son las que siguen:

- Foto N° 80, YANAYACU, vista aérea de la laguna, Batería 3 – Sitio 1, 3 y 4
- Foto N° 81, YANAYACU. Batería 3 – Sitio 1 y 3. Laguna contaminada con afloramiento de HC
- Foto N° 82, YANAYACU. Batería 3- Sitio 1 y 3. Laguna y vegetación contaminada con afloramiento de HC
- Foto N° 83, YANAYACU. Batería 3- Sitio 4. Laguna contaminada con remoción de HC de lodos
- Foto N° 84, YANAYACU. Batería 3- Sitio 5. Laguna contaminada por remoción de HC y lavado de tubos.

Finalmente, en su sub-numeral 3.1.13, el informe señala que de acuerdo al Informe Técnico Sancionatorio N° 169648-2010-OS/GFHL-UMAL, las actividades de remediación en la Batería 3 se encontraban paralizadas desde el 06 de mayo de 2008.

En atención a lo expuesto, se debe indicar que en función a la información contenida en los Informes y Cartas de Visita de Supervisión, se encuentran acreditados los hechos imputados a título de infracción, vale decir, no haber culminado con las actividades de remediación de los sitios contaminados con hidrocarburos en la Batería 3 – Sitio 1 y 3, Batería 3 – Sitio 4 y Batería 3 – Sitio 5, ubicadas en el yacimiento de YANAYACU, dentro de los plazos aprobados.

Cabe resaltar que de acuerdo al numeral 22.5 del artículo 22° del Reglamento aprobado por Resolución N° 233-2009-OS/CD, la información contenida en los Informes y Cartas de Visita de Supervisión se tiene por cierta y responde a la verdad de los hechos que en ellos se afirman, salvo prueba en contrario; por tanto, correspondía a la apelante presentar los medios de prueba que desvirtuaran el contenido de los instrumentos arriba citados, lo que no ocurrió.

En efecto, PLUSPETROL no ha desconocido la ocurrencia de los hechos materia de sanción al interior del presente procedimiento; por el contrario, señala que el incumplimiento se encontraría justificado pues el Ministerio de Energía y Minas no estimó su solicitud de modificación de las medidas de remediación previstas en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE para el yacimiento YANAYACU, señalando que se deben valorar tanto las medidas sustitutorias propuestas por ésta ante dicha entidad sectorial, así como las opiniones técnicas del SERNANP.

Al respecto, corresponde precisar que de acuerdo al literal d) del artículo 11° de la Ley N° 29325, la función fiscalizadora y sancionadora correspondiente a este Organismo Técnico Especializado le autoriza a investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de las denominadas obligaciones ambientales fiscalizables derivadas de la legislación ambiental, instrumentos de gestión ambiental así como los mandatos y disposiciones emitidas en el marco de sus atribuciones<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

**Artículo 11.- Funciones generales**

Son funciones generales del OEFA: (...)

d) Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

Cabe agregar que en reiterados pronunciamientos, este Tribunal Administrativo ha señalado que las "obligaciones ambientales fiscalizables" son aquellas obligaciones exigibles a las personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades bajo el ámbito de competencia del OEFA, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias jurídicas restrictivas de sus derechos.

Por tal motivo, a efectos de fiscalizar el cumplimiento de los instrumentos de gestión ambiental, corresponde identificar las medidas, obligaciones o compromisos específicos, así como la forma, modo y/o plazo de ejecución y demás especificaciones contenidas en el estudio ambiental aprobado por la autoridad sectorial competente, a efectos de determinar si los hechos verificados durante las acciones de supervisión constituyen incumplimiento o no de las obligaciones asumidas por la titular del proyecto supervisado.

En tal sentido, queda claro que la labor del OEFA no está orientada a evaluar la viabilidad ambiental de las medidas, obligaciones o compromisos específicos contenidos en el estudio ambiental aprobado, ya que ello es una competencia reservada exclusivamente a las entidades sectoriales respectivas de acuerdo a lo indicado en el artículo 18° de la Ley N° 27446, siendo que en el presente caso dicha competencia corresponde al Ministerio de Energía y Minas a través de la DGAAE.

Por estos motivos, si bien la recurrente insiste en que deben considerarse las nuevas medidas de remediación planteadas ante el Ministerio de Energía y Minas en su solicitud presentada con escrito de registro N° 1886938 de fecha 21 de mayo de 2009, así como las opiniones técnicas del SERNANP, lo cierto es que de acuerdo a las funciones atribuidas a este Organismo, se debe atender únicamente a compromisos contenidos en estudios ambientales debidamente aprobados.

En el presente caso, el compromiso ambiental sobre remediación de sitios contaminados ubicados en la Batería 3, sitios 1-3, 4 y 5 del yacimiento YANAYACU, actividades, metodologías aplicables, así como los plazos de ejecución, se encuentran definidos en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAM, cuya validez no ha sido cuestionada ni dejada sin efecto por parte de autoridad alguna, razón por la cual su contenido deviene válidamente exigible por parte del organismo fiscalizador.

Así las cosas, cualquier cuestionamiento sobre el contenido de las medidas que integran los compromisos ambientales asumidos en virtud del PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAM debe encauzarse a través de las vías, mecanismos y autoridades competentes para ello, según el ordenamiento jurídico vigente, razón por la cual carece de sentido emitir pronunciamiento sobre las medidas sustitutorias propuestas por PLUSPETROL ante el Ministerio de Energía y Minas, así como las opiniones técnicas del SERNANP.

Además de lo expuesto, este Órgano Colegiado considera oportuno invocar el Principio de la Buena Fe, recogido en el ámbito administrativo dentro del Principio de Conducta Procedimental tipificado en el numeral 1.8 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en virtud del cual los administrados deben seguir una misma línea de actuación que tenga concordancia con sus comportamientos y declaraciones de voluntad iniciales<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.  
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

Al respecto, MORÓN URBINA sostiene que una de las afectaciones a dicho Principio se configura cuando se produce un actuar en sentido contrario a los propios actos, es decir, con un acto posterior de ir en contra de esa confianza ya generada por el propio actuar anterior<sup>33</sup>.

En tal sentido, el Principio de la Buena Fe implica la vinculación del autor a su declaración de voluntad inicial y a la imposibilidad de adoptar luego un comportamiento contradictorio, toda vez que la primera declaración ha generado una seguridad o expectativa (confianza) en otro individuo sobre dicho actuar inicial.

Por lo tanto, siendo que PLUSPETROL fue quien solicitó la aprobación del PAC del Lote 8 y, por tanto, dispuso la realización de los estudios de ingeniería, además de haber establecido la metodología y tipos de remediación a utilizarse, así como el cronograma de ejecución detallado, según lo dispuesto en los literales a), b) y d) del artículo 5° del Decreto Supremo N° 002-2006-EM, poniendo de manifiesto su voluntad de cumplir con los compromisos asumidos en dicho instrumento de gestión, mal podría contrariar esta conducta inicial pretendiendo desconocer su obligatoriedad ante esta instancia administrativa, así como atribuir el incumplimiento del PAC a la negativa del Ministerio de Energía y Minas de aprobar las nuevas medidas de remediación propuestas, luego de vencido el plazo de ejecución aprobado<sup>34</sup>.

De otro lado, cabe señalar que de la revisión de las conclusiones contenidas en el Oficio N° 750-2009-SERNANP-RNPS-J de fecha 10 de agosto de 2009, sustentadas en el documento denominado Opinión Técnica N° 004, elaborado por el Jefe de la Reserva Nacional PACAYA SAMIRIA, remitida a la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas a través del Oficio N° 246-2009-SERNANP-RNPS-J de fecha 10 de agosto de 2009, así como el Documento Técnico Fase I – Caracterización, Plan de Restauración y Remediación Ecológica y Proyecto de Restauración de febrero de 2009; y Plan de Manejo Ambiental Proyecto de Remediación y Restauración Ecológica

---

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

**1.8 Principio de conducta procedimental.**- La autoridad administrativa, los administrados, sus representantes o abogados y, en general, todos los partícipes del procedimiento, realizan sus respectivos actos procedimentales guiados por el respeto mutuo, la colaboración y la buena fe. Ninguna regulación del procedimiento administrativo puede interpretarse de modo tal que ampare alguna conducta contra la buena fe procesal.

<sup>33</sup> MORON URBINA, Juan Carlos. Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Editorial Gaceta Jurídica. 9na. Ed. Lima, julio 2011. p. 79.

<sup>34</sup> DECRETO SUPREMO N° 002-2006-EM. ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN AMBIENTAL COMPLEMENTARIO - PAC POR PARTE DE EMPRESAS QUE REALICEN ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.

**Artículo 5.- Requisitos**

El PAC deberá incluir los siguientes requisitos:

- a) Estudios de ingeniería de ser el caso.
- b) Un cronograma detallado con cada una de las actividades a realizar, valorizando la ejecución de cada proyecto.
- c) El Programa de Inversiones, con indicación del monto.
- d) Metodología y tipos de remediación a utilizarse (para eliminación de pasivos ambientales), indicando extensión y monitoreo.

de la Batería de Producción 3 del Lote 8, se advierte que en ninguno de dichos documentos se establece que el compromiso ambiental de remediar los sitios contaminados en la Batería 3 del yacimiento YANAYACU sea de imposible cumplimiento.

En efecto, en ninguno de dichos documentos se concluye que PLUSPETROL se haya encontrado ante la imposibilidad material de cumplir con el compromiso ambiental de remediación; por el contrario, éstos reconocen que es factible la remediación de los sitios contaminados de la Batería 3 del yacimiento YANAYACU, al plantear la aplicación de nuevas metodologías que hacen posible la consecución de este objetivo.

A su vez, resulta oportuno señalar que en la Opinión Técnica N° 004, que sustenta las conclusiones del Oficio N° 750-2009-SERNANP-RNPS-J de fecha 10 de agosto de 2009, para establecer que las medidas de remediación aplicables eran intrusivas y ambientalmente nocivas se analizaron las actividades previstas en el PAMA del Lote 8, las cuales incluían la extracción de material de canteras para lastrado de carreteras y remediación de suelos, entre otros; y no así las medidas comprometidas en el PAC del Lote 8, las mismas que no incluyen dichas actividades de remediación incluidas en el PAMA, por lo que no correspondía la evaluación de las mismas.

En esta misma línea, se advierte que de acuerdo al numeral 1.2 del Documento Técnico Fase I – Caracterización, Plan de Restauración y Remediación Ecológica y Proyecto de Restauración de febrero de 2009, las conclusiones de dicho documento se sustentan en investigaciones de las condiciones existentes en los sitios a remediar durante los meses de mayo, setiembre y octubre de 2008, esto es, más de dos (02) años después de iniciado el plazo para la ejecución de las acciones de remediación, lo que evidencia: i) que PLUSPETROL no se encuentra conforme con el estudio y evaluación de la metodología definida al momento de solicitar la aprobación del PAC, y ii) que pese haber tenido conocimiento de la supuesta inviabilidad de la metodología de remediación aprobada en el PAC del Lote 8 antes del vencimiento del plazo de cumplimiento, no existe evidencia que ésta solicitara oportunamente la modificación de dicho estudio.

Por lo tanto, se advierte que el contenido de los citados documentos carece de sustento e idoneidad suficiente para exonerar de responsabilidad a PLUSPETROL por el incumplimiento del compromiso ambiental asumido en el PAC del Lote 8, materia de sanción.

Ello es así, ya que de acuerdo al Informe N° 043-2006-MEM-AAE/UAF, que forma parte del PAC, el compromiso finalmente asumido por PLUSPETROL fue el de remediar, entre otros, los sitios 1-3, 4 y 5 de la Batería 3 del yacimiento YANAYACU, que se encontraban contaminados con hidrocarburos, debiendo ejecutar los actos de remediación hasta el 17 de mayo de 2009, siendo de exclusiva responsabilidad de la apelante la determinación de los métodos de descontaminación a aplicar, lo que es concordante con lo dispuesto en el literal d) del artículo 5° del Decreto Supremo N° 002-2006-EM.

Por esta razón, correspondía a la recurrente asegurar el cumplimiento del citado compromiso dentro del plazo aprobado, según la metodología propuesta originalmente o, si ésta resultare inadecuada, requerir la modificación de la misma en forma oportuna, esto es, antes del vencimiento del plazo de ejecución, para garantizar el cumplimiento de la obligación asumida voluntariamente por PLUSPETROL.

En esta misma línea, cabe agregar que de acuerdo al artículo 18° de la Ley N° 29325, el régimen de responsabilidad administrativa aplicable al interior de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados ante este Organismo Técnico Especializado es objetivo, razón por la cual la única forma de eximir de responsabilidad a la apelante consiste en acreditar la ruptura del nexo causal debido a un caso fortuito, fuerza mayor o hecho determinante de tercero; lo que no ha ocurrido en el presente caso, pues la evaluación y determinación de las medidas de remediación estuvieron a cargo de PLUSPETROL, por lo que siendo hechos imputables a éste corresponde mantener la infracción imputada<sup>35</sup>.

Finalmente, PLUSPETROL ha señalado que pese a la fecha de vencimiento previsto en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAM, ésta todavía contaba con un plazo adicional para lograr la ejecución de los compromisos ambientales asumidos en dicho instrumento, toda vez que de acuerdo al artículo 7° del Decreto Supremo N° 002-2006-EM, el plazo máximo de ejecución es de cuatro (04) años<sup>36</sup>.

Al respecto, resulta oportuno aclarar que el plazo a que se refiere el citado dispositivo legal, es el tiempo máximo de ejecución que podía ser aprobado por el Ministerio de Energía y Minas para el desarrollo de las actividades del PAC, siendo que en el presente caso dicha autoridad sectorial fijó de manera específica como fecha límite el 17 de mayo de 2009 para las labores de remediación en el yacimiento YANAYACU, razón por la cual correspondía a la recurrente cumplir con dicho plazo.

En atención a las consideraciones expuestas, carecen de sustento los argumentos expuestos por la impugnante en estos extremos.

<sup>35</sup> LEY N° 29325. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL.

**Artículo 18.- Responsabilidad objetiva**

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.

<sup>36</sup> DECRETO SUPREMO N° 002-2006-EM. ESTABLECEN DISPOSICIONES PARA LA PRESENTACIÓN DEL PLAN AMBIENTAL COMPLEMENTARIO - PAC POR PARTE DE EMPRESAS QUE REALICEN ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS.

**Artículo 7.- Plazo de Ejecución**

El plazo de ejecución del PAC, no será mayor a cuatro (4) años contados a partir de la aprobación del PAC de cada empresa solicitante (...)

Con relación al proceso contencioso administrativo vinculado al procedimiento sancionador

31. En cuanto a lo alegado en el literal e) del numeral 18, conviene indicar que de acuerdo al Principio de Verdad Material previsto en el numeral 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, en concordancia con el numeral 6.1 del artículo 6° del mismo cuerpo legal, los pronunciamientos que emiten las entidades al interior de los procedimientos administrativos sólo podrán sustentarse en aquellos hechos que se encuentren debidamente probados<sup>37</sup>.

A su vez, en el marco del numeral 162.2 del artículo 162° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 190° del Código Procesal Civil, aplicable de manera supletoria de conformidad con la Primera Disposición Final de dicho cuerpo normativo, corresponde a los administrados aportar los medios de prueba que sustenten sus alegaciones<sup>38</sup>.

En efecto, si bien al interior del procedimiento administrativo sancionador la carga de la prueba sobre los hechos imputados a título de infracción recae sobre la Administración, es responsabilidad del administrado acreditar los hechos que sirven de sustento a sus alegaciones de descargo, de modo tal que el pronunciamiento a emitir se fundamente en hechos respecto de los cuales la autoridad se ha formado convicción de verdad, esto último a partir de medios probatorios producidos y aportados dentro del procedimiento.

De otro lado, conviene indicar que de acuerdo al artículo 64° de la Ley N° 27444, la autoridad administrativa sólo podrá inhibirse de conocer el procedimiento administrativo, declarando la suspensión, en aquellos casos en que durante su

---

<sup>37</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.  
TÍTULO PRELIMINAR

Artículo IV.- Principios del procedimiento 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.

Artículo 6.- Motivación del acto administrativo

6.1 La motivación deberá 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>38</sup> RESOLUCION MINISTERIAL N° 010-93-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DEL CODIGO PROCESAL CIVIL.

Artículo 190.- Pertinencia e improcedencia.-

Los medios probatorios deben referirse a los hechos y a la costumbre cuando ésta sustenta la pretensión. Los que no tengan esa finalidad, serán declarados improcedentes por el Juez (...)

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA.-

Las disposiciones de este Código se aplican supletoriamente a los demás ordenamientos procesales, siempre que sean compatibles con su naturaleza

tramitación se suscite una cuestión litigiosa entre dos (02) administrados sobre determinadas relaciones de Derecho Privado que deban ser esclarecidas por parte del órgano jurisdiccional, y siempre que exista identidad de sujetos, hechos y fundamentos entre ambos procesos (administrativo y judicial)<sup>39</sup>.

En tal sentido, y siguiendo a MORÓN URBINA, constituyen presupuestos específicos para la configuración de la inhibición, y la consecuente suspensión del procedimiento, los siguientes<sup>40</sup>:

- Una cuestión contenciosa suscitada entre dos particulares dentro de un procedimiento administrativo
- Que la cuestión contenciosa verse sobre relaciones de derecho privado
- Identidad de sujetos, hechos y fundamentos
- La necesidad objetiva de obtener el pronunciamiento judicial previo para resolver el asunto planteado ante la administración

Sobre el particular, cabe indicar que en el literal q) del sub-numeral 3.2.3 del numeral 3.2 del Rubro III de la resolución apelada, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos señaló que pese a lo argumentado por PLUSPETROL en el sentido que existía un proceso contencioso administrativo tramitado ante el Tercer Juzgado Contencioso Administrativo Transitorio de Lima, bajo Expediente N° 4299-2010, éste no adjuntó medio probatorio alguno que sustente dicha alegación, por lo que no procedía declarar la inhibición en el conocimiento de la presente causa.

Al respecto, de la revisión del escrito de registro N° 201100002538 de fecha 07 de enero de 2011, complementado con escritos de registros N° 007821 y 008675 de fechas 11 y 19 de abril de 2012, respectivamente, a través de los cuales PLUSPETROL presentó sus descargos, se comprueba que no obra documento alguno que haya sustentado la existencia del referido proceso contencioso, razón por la cual no cabe considerar que el citado Órgano de Línea haya omitido pronunciarse sobre el particular; por el contrario, su actuación se ajusta al Principio de Verdad Material, pues no cabe emitir pronunciamiento sobre hechos que no se encuentran suficientemente probados, careciendo de sustento la solicitud de nulidad formulada por la apelante en este extremo.

<sup>39</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 64.- Conflicto con la función jurisdiccional

64.1 Cuando, durante la tramitación de un procedimiento, la autoridad administrativa adquiere conocimiento que se está tramitando en sede jurisdiccional una cuestión litigiosa entre dos administrados sobre determinadas relaciones de derecho privado que precisen ser esclarecidas previamente al pronunciamiento administrativo, solicitará al órgano jurisdiccional comunicación sobre las actuaciones realizadas.

64.2 Recibida la comunicación, y sólo si estima que existe estricta identidad de sujetos, hechos y fundamentos, la autoridad competente para la resolución del procedimiento podrá determinar su inhibición hasta que el órgano jurisdiccional resuelva el litigio.

La resolución inhibitoria es elevada en consulta al superior jerárquico, si lo hubiere, aun cuando no medie apelación. Si es confirmada la resolución inhibitoria es comunicada al Procurador Público correspondiente para que, de ser el caso y convenir a los intereses del Estado, se apersona al proceso.

<sup>40</sup> MORON URBINA, *op. cit.* pp. 314 – 315.

De otro lado, cabe indicar que de la revisión de los documentos remitidos por la recurrente conjuntamente con su recurso de apelación, se constata que ésta recién remitió a este Organismo Técnico Especializado, los siguientes documentos:

- Copia de la demanda contencioso administrativa presentada ante el Poder Judicial con fecha 23 de junio de 2010 (Fojas 381 al 436)
- Copia de la Resolución N° 2 de fecha 05 de agosto de 2010, emitida por el Tercer Juzgado Transitorio Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima dentro del proceso contencioso seguido en el Expediente N° 4299-2007-0-1801-JR-CA-03, a través del cual dicha judicatura admite a trámite la acción contencioso administrativa contra el Ministerio de Energía y Minas (Foja 379 al 380)
- Copia de la Resolución N° 4 de fecha 25 de enero de 2011, emitida por el mismo órgano, en virtud del cual se declara saneado el proceso contencioso y establece como pretensión principal de PLUSPETROL la declaración de nulidad de la Resolución Vice Ministerial N° 026-2010-MEM/VME, y como pretensiones accesorias, que el Ministerio de Energía y Minas revalúe el pedido de inejecutoriedad de las medidas de remediación de suelos en el yacimiento YANAYACU, así como las medidas sustitutorias propuestas, entre otros (Foja 376 al 378).
- Copia de la Resolución N° 11 de fecha 04 de julio de 2012, por la que se tiene por presentada la Opinión Técnica N° 008-2012-SERNANP-RNPS-J emitida por la Jefatura de la Reserva Nacional PACAYA SAMIRIA del SERNANP (Foja 375).
- Copia de la Resolución N° 12 de fecha 16 de octubre de 2012, por la que se admite como medio probatorio de oficio la Opinión Técnica N° 008-2012-SERNANP-RNPS-J (Foja 477).
- Copia de la Resolución N° 13 de fecha 16 de octubre de 2012, que contiene la sentencia emitida por el Tercer Juzgado Transitorio Contencioso Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima (Fojas 519 al 532), la cual falla lo siguiente:
  - o Declara la nulidad de la Resolución Vice Ministerial N° 026-2010-MEM/VME que declara infundado el recurso de apelación interpuesto contra el Oficio N° 3430-2009-MEM/AEE.
  - o Ordena al Ministerio de Energía y Minas emitir nuevo pronunciamiento sobre la revaluación del pedido de inejecutoriedad de las medidas de remediación de suelos del yacimiento YANAYACU comprendidas en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE, teniendo en cuenta la opinión de SERNANP.

pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquél por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio<sup>42</sup>.

Sobre el particular, corresponde reiterar que el presente procedimiento administrativo sancionador no guarda relación con el proceso contencioso administrativo tramitado en el Expediente N° 4299-2007-0-1801-JR-CA-03, siendo que en el primero de éstos tampoco ha surgido una cuestión contenciosa que deba ser resuelta en la segunda que pueda justificar la suspensión de la causa ahora de conocimiento de este Órgano Colegiado.

En efecto, dentro del proceso contencioso administrativo se discute la viabilidad de la metodología de remediación aprobada en el PAC del Lote 8, aplicable a los sitios contaminados del yacimiento YANAYACU, así como la aprobación de las nuevas medidas de remediación propuestas por PLUSPETROL al Ministerio de Energía y Minas; mientras que en el presente procedimiento sancionador se evalúa la responsabilidad administrativa de la recurrente por incumplimiento del compromiso ambiental de remediar los Sitios 1-3, 4 y 5 de la Batería 3 del citado yacimiento dentro del plazo aprobado, esto es, hasta el 17 de mayo de 2009; compromiso ambiental que no ha sido dejado sin efecto, ni cuestionado ante autoridad judicial o administrativa alguna.

Sobre esto último, es oportuno señalar que en el marco de la función fiscalizadora y sancionadora atribuida a este Organismo Técnico Especializado sólo corresponde atender a aquellos compromisos ambientales válidos y vigentes contenidos en los instrumentos de gestión ambiental aprobados por la autoridad sectorial, como ocurre en el presente caso respecto al compromiso de remediación de los sitios contaminados del yacimiento YANAYACU dentro del PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE; sin que sea materia de discusión la viabilidad ambiental de las medidas que integran el compromiso, cuya evaluación corresponde exclusivamente al Ministerio de Energía y Minas.

En atención a lo expuesto, este Tribunal Administrativo considera que no se ha configurado cuestión contenciosa alguna que deba ser previamente dilucidada en el proceso contencioso tramitado en el Expediente N° 4299-2007-0-1801-JR-CA-03, más aún cuando en ambas vías procesales se discuten objetos diferentes, correspondiendo desestimar la solicitud de suspensión del presente procedimiento sancionador, formulada por la recurrente.

<sup>42</sup> DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL.

**Artículo 13°.- Cuestión contenciosa en procedimiento administrativo.**

Cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiera de un pronunciamiento previo, sin el cual no puede ser resuelto el asunto que se tramita ante la administración pública, se suspende aquel por la autoridad que conoce del mismo, a fin que el Poder Judicial declare el derecho que defina el litigio. Si la autoridad administrativa se niega a suspender el procedimiento, los interesados pueden interponer la demanda pertinente ante el Poder Judicial. Si la conducta de la autoridad administrativa provoca conflicto, éste se resuelve aplicando las reglas procesales de determinación de competencia, en cada caso.

- El Ministerio de Energía y Minas deberá dejar en suspenso cualquier consecuencia producto de la inejecutoriedad del PAC del Lote 8 hasta que se emita nuevo pronunciamiento.
- Se evalúe la procedencia de la aprobación de las medidas sustitutorias de remediación de suelos para la Batería de Producción 3 del yacimiento YANAYACU, sin perjuicio de que el Ministerio de Energía y Minas formule los requerimientos previos establecidos en la Ley.
- En caso de incumplimiento, se remitirá copia de los actuados al Ministerio Público para que formule denuncia penal contra los responsables, sin perjuicio de que se ponga a conocimiento del órgano de auditoría interna del Ministerio de Energía y Minas.

Así las cosas, de acuerdo a la información expuesta, queda acreditado que la cuestión debatida dentro del proceso contencioso administrativo tramitado en el Expediente N° 4299-2007-0-1801-JR-CA-03 no versa sobre relaciones de derecho privado, sino de carácter eminentemente público, teniendo como titulares de la relación jurídico procesal a PLUSPETROL y al Ministerio de Energía y Minas. Asimismo, no se configuró la identidad de sujetos, hechos y fundamentos, razón por la cual no surge la necesidad de contar previamente con el pronunciamiento de la autoridad jurisdiccional.

En tal sentido, al no haberse configurado los supuestos previstos en el artículo 64° de la Ley N° 27444, no correspondía, ni corresponde actualmente al OEFA inhibirse de conocer y resolver el presente procedimiento administrativo sancionador.

Además de lo expuesto, cabe agregar que el artículo 4° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial, aprobado por Decreto Supremo N° 017-93-JUS, establece que toda persona o autoridad se encuentran obligadas a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, entre otros, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos<sup>41</sup>.

A su vez, el artículo 13° del mismo dispositivo legal, establece que cuando en un procedimiento administrativo surja una cuestión contenciosa, que requiere de un

<sup>41</sup> DECRETO SUPREMO N° 017-93-JUS. TEXTO UNICO ORDENADO DE LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL. Artículo 4°.- Carácter vinculante de las decisiones judiciales. Principios de la administración de justicia.

Toda persona y autoridad está obligada a acatar y dar cumplimiento a las decisiones judiciales o de índole administrativa, emanadas de autoridad judicial competente, en sus propios términos, sin poder calificar su contenido o sus fundamentos, restringir sus efectos o interpretar sus alcances, bajo la responsabilidad civil, penal o administrativa que la ley señala.

Ninguna autoridad, cualquiera sea su rango o denominación, fuera de la organización jerárquica del Poder Judicial, puede avocarse al conocimiento de causas pendientes ante el órgano jurisdiccional. No se puede dejar sin efecto resoluciones judiciales con autoridad de cosa juzgada, ni modificar su contenido, ni retardar su ejecución, ni cortar procedimientos en trámite, bajo la responsabilidad política, administrativa, civil y penal que la ley determine en cada caso. Esta disposición no afecta el derecho de gracia.

En consecuencia, corresponde desestimar los argumentos expuestos por PLUSPETROL en estos extremos.

Respecto a la vulneración del Derecho de Defensa, Debida Motivación y el Principio de Razonabilidad

32. Con relación a los argumentos contenidos en los literales f) y g) del numeral 18, cabe reiterar que de acuerdo al Principio del Debido Procedimiento establecido en los numerales 1.2 del artículo IV del Título Preliminar y 2 del artículo 230° de la Ley N° 27444, los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, que comprende el derecho a exponer sus argumentos, a ofrecer y producir pruebas y a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

A su vez, resulta oportuno señalar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 8605-2005-AA/TC, ha señalado que el Derecho de Defensa forma parte del Derecho al Debido Proceso contenido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución Política de 1993<sup>43</sup>:

*“(…) Evidentemente, el debido proceso y los derechos que conforman su contenido esencial están garantizados no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. El debido procedimiento administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto –por parte de la administración pública o privada– de todos los principios y derechos normalmente protegidos en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139° de la Constitución (STC 4289-2004-AA/TC).*

*Bajo esa premisa, el derecho de defensa constituye un derecho fundamental de naturaleza procesal que conforma, a su vez, el ámbito del debido proceso, y sin el cual no podría reconocerse la garantía de este último. Por ello, en tanto derecho fundamental, se proyecta como principio de interdicción para afrontar cualquier indefensión y como principio de contradicción de los actos procesales que pudieran repercutir en la situación jurídica de algunas de las partes, sea en un proceso o procedimiento, o en el caso de un tercero con interés.*<sup>44</sup> (El subrayado es nuestro)

De otro lado, en cuanto al deber de motivar los actos administrativos, como garantía del derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en

<sup>43</sup> CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1993.

Artículo 139°.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional.

Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación.

<sup>44</sup> La sentencia recaída en el Expediente 8605-2005-AA/TC, se encuentra disponible en la siguiente dirección electrónica: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/08605-2005-AA.html>

Derecho, se tiene que de acuerdo al numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, la debida motivación obliga a la administración, entre otros, a emitir pronunciamientos que se adecúen al contenido de las normas que integran el ordenamiento positivo.

Por su parte, el Principio de Razonabilidad, reconocido en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, prescribe que las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido<sup>45</sup>.

Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, regula el Principio de Razonabilidad aplicable en el marco de la potestad sancionadora administrativa, precisando que la comisión de la conducta sancionable no debe resultar más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. En tal sentido, el Principio de Razonabilidad prescribe que las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observarse los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación<sup>46</sup>:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor.

En este orden de ideas, se advierte que la determinación de las sanciones administrativas aplicables al interior de los procedimientos administrativos sancionadores, bajo determinados parámetros claramente definidos a nivel

<sup>45</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

1.4. Principio de razonabilidad.- Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

<sup>46</sup> LEY N° 27444. LEY DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO GENERAL.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor

normativo, se encuentra dentro del ámbito de la potestad discrecional con que cuenta la administración, con el propósito de individualizar en un caso específico la consecuencia jurídica aplicable una vez verificada la comisión de la infracción administrativa.

En esa línea, con relación a la aplicación del Principio materia de análisis, MORÓN URBINA explica lo siguiente:

*"(...) cuando la ley autoriza a una autoridad pública la aplicación de sanciones administrativas le apodera de una competencia marcadamente discrecional que se trasunta en el margen de apreciación subjetiva que tiene para poder tipificar la conducta incurrida, en determinar las pruebas necesarias, en la valoración de las circunstancias agravantes y atenuantes alrededor de la infracción y en la elección de la sanción a aplicarse, dentro del catálogo de sanciones habilitadas por la normativa"<sup>47</sup>. (El subrayado es nuestro)*

Sobre el particular, la sanción impuesta se encuentra prevista en el numeral 3.4.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD, la que prevé una multa de hasta diez mil (10,000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Así las cosas, a efectos de determinar y graduar las sanciones aplicables dentro de los márgenes citados en el párrafo precedente, se observó la siguiente fórmula descrita en numeral 4 del Informe N° 040-2012-OEFA/DFSAI/SDSI de fecha 13 de julio de 2012 (Fojas 347 al 356), elaborado por la Sub-Dirección de Sanción y Aplicación de Incentivos de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos:


$$\text{Multa} = \left( \frac{B}{p} \right) * \left[ 1 + \frac{\sum_{i=1}^n F_i}{100} \right]$$

Donde "B" es el beneficio ilícito derivado de la infracción, "p" representa la probabilidad de detección y "F<sub>i</sub>" los factores atenuantes y agravantes, a que se refiere el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444.

Al respecto, si bien la recurrente alega que la citada fórmula de cálculo no ha sido aprobada por dispositivo legal alguno; corresponde precisar que de acuerdo al análisis expuesto al inicio del presente numeral, la administración guarda un nivel de discrecionalidad para determinar la cuantía de la sanción aplicable dentro de los rangos mínimos y máximos establecidos para cada tipo de infracción, razón por la



<sup>47</sup> MORON URBINA, *op. cit.* p. 699.

cual para lograr esta individualización se encuentra autorizada a emplear la metodología que resulte coherente con los fines de su potestad punitiva.

De este modo, el diseño y aplicación de la fórmula materia de análisis encuentra justificación en el marco de la potestad discrecional reconocida a partir del propio Principio de Razonabilidad, en concordancia con el artículo 11° del Reglamento aprobado por Resolución N° 233-2009-OS/CD, por lo que no se ha configurado trasgresión alguna al Derecho de Defensa de la recurrente o incumplido la obligación de motivación de los actos administrativos<sup>48</sup>.

De otro lado, este Tribunal Administrativo considera oportuno señalar que si bien a este Organismo Técnico Especializado se le ha otorgado un nivel de discrecionalidad para determinar la cuantía de la sanción aplicable dentro de los rangos mínimos y máximos establecidos en cada tipo de infracción, el uso de tal discrecionalidad debe ser acompañado de la aplicación de los factores señalados en el numeral 230° de la Ley N° 27444, lo que se ha verificado en el presente caso.

En tal sentido, para realizar el cálculo del factor "F<sub>i</sub>", conforme se aprecia en el cuadro N° 2 del punto iii) del numeral 5.1 del Informe N° 040-2012-OEFA/DFSAI/SDSI, como parte del cálculo del monto de la multa fijada se aplicaron los criterios de graduación previstos en el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444, en el orden de prelación señalado por dicho dispositivo legal.

En efecto, de la revisión de los mencionados cuadros se desprende que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos consideró lo siguiente:

- a) Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido, se le asignó un valor igual a seis (6) ya que el impacto negativo puede ser mitigado mediante la adopción de medidas específicas en el mediano plazo, y porque el impacto está localizado en el área de influencia directa del proyecto.
- b) Perjuicio económico causado, se le asignó un valor igual a cero (0) ya que de la información disponible no se evidenció la existencia de un perjuicio económico.

<sup>48</sup> RESOLUCIÓN N° 233-2009-OS/CD. REGLAMENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DEL OSINERGMIN.

Artículo 11°.- Objetivos de la Sanción.

La sanción tiene como objetivos:

11.1. Regular de manera eficaz la conducta de los administrados, a fin de que cumplan a cabalidad con las disposiciones que le sean aplicables y, en especial, prevenga conductas que atenten contra la seguridad, la salud y el medio ambiente, así como contra la calidad de los servicios regulados y actividades supervisadas.

11.2. Prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las disposiciones infringidas o asumir la sanción. La sanción debe tener un efecto disuasivo indispensable para evitar que la conducta antijurídica se repita.

11.3 Cumplir con su efecto punitivo.

- c) Repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción, se le asignó un valor igual a cero (0) ya que no quedó acreditado que PLUSPETROL hubiera realizado la conducta imputada de modo repetitivo o continuado.
- d) Circunstancias de la comisión de la infracción, se le asignó el valor de cero (0) ya que no se determinó la existencia de un error inducido por la administración.
- e) Beneficio ilegalmente obtenido, se le asignó un valor de nueve (09) al haberse estimado que PLUSPETROL tuvo un costo evitado neto ascendente a S/. 25 541,778.90.
- f) Existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor, se le asignó un valor de cero (0) al no haberse acreditado la existencia de intencionalidad en la comisión de la infracción.

Adicionalmente, si bien la recurrente señala que debió tomarse en cuenta que los hechos imputados a título de infracción sólo constituyen una parte de un conjunto de compromisos contenidos en el PAC aprobado por Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE; conforme a lo expuesto en el numeral 28 de la presente resolución, el incumplimiento de cada compromiso ambiental asumido en los instrumentos de gestión ambiental deviene sancionable conforme al tipo previsto en el numeral 3.4.4 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contenida en la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD, para el caso del sector que es objeto de supervisión.

Por lo tanto, habiéndose acreditado que la multa impuesta se ha determinado en estricta aplicación de los criterios definidos por el Principio de Razonabilidad, así como expuestas las razones que sustentan la aplicación de la metodología de cálculo de la sanción impuesta, corresponde desestimar los argumentos expuestos por PLUSPETROL en estos extremos.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; 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° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 005-2011-OEFA/CD, modificada por Resolución N° 014-2012-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA; con la participación de los vocales Lenin William Postigo De la Motta, José Augusto Chirinos Cubas, Francisco José Olano Martínez y Héctor Adrián Chávarry Rojas, y la abstención de la vocal Verónica Violeta Rojas Montes;

**SE RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO.- DECLARAR INFUNDADO** el recurso de apelación interpuesto por PLUSPETROL NORTE S.A. contra la Resolución Directoral N° 189-2012-

OEFA/DFSAI de fecha 18 de julio de 2012, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución; quedando agotada la vía administrativa.

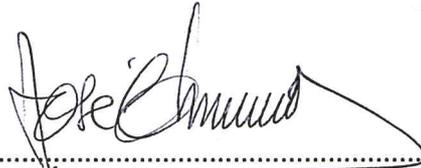
**ARTÍCULO SEGUNDO.- DISPONER** que el monto de la multa ascendente a ocho mil cuarenta y siete con 41/100 (8 047,41) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) sea depositado por la administrada en la cuenta recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación el número de la presente Resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

**ARTÍCULO TERCERO.- NOTIFICAR** la presente resolución a PLUSPETROL NORTE S.A. y **REMITIR** el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....  
**LÉNIN WILLIAM POSTIGO DE LA MOTTA**  
Presidente  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**JOSÉ AUGUSTO CHIRINOS CUBAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTINEZ**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....  
**HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS**  
Vocal  
Tribunal de Fiscalización Ambiental