



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Sala Especializada en Energía

RESOLUCIÓN N° 003-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 153-2012-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 235-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se revoca la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI del 25 de abril de 2014, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. por incumplir las obligaciones contenidas en el literal g) del artículo 43° y el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, puesto que la conducta detectada a la recurrente no se subsume en la obligación contenida en los citados artículos.

Asimismo, se revoca la citada resolución directoral, puesto que el artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no le era exigible a Pluspetrol Norte S.A., al comprobarse que los hechos imputados se configuraron bajo los alcances del Decreto Supremo N° 046-93-EM, el cual no exigía contar con un Plan de Cese Temporal.

Finalmente, se declara la nulidad de la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI en el extremo referido al incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al verificarse que la conducta realizada por Pluspetrol Norte S.A. no fue debidamente subsumida en el tipo infractor contenido en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD".

Lima, 20 de enero de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Mediante el Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos se autorizó a Pluspetrol Norte S.A.¹ (en adelante, **Pluspetrol Norte**) a realizar operaciones de exploración y explotación en el Lote 8, ubicado en el distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto.
2. Del 16 al 25 de marzo; del 16 al 25 de mayo; del 15 al 22 de setiembre de 2010; del 13 al 21 de enero, y del 9 al 16 de marzo de 2011, el Organismo Supervisor

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) efectuó varias supervisiones operativas a las actividades de explotación desarrolladas por Pluspetrol Norte en el Lote 8 (en adelante, **supervisiones operativas**), en las cuales se detectaron infracciones a la normativa ambiental de la actividad hidrocarburos. Como producto de las supervisiones operativas², se elaboraron las Cartas Línea N° 152608 – 1, N° 155979 – 1, N° 168727 – 1, N° 179105 – 1 y N° 185039 – 1³.

- 
3. Mediante el Oficio N° 6-2011-OS-GFH-T del 25 de enero de 2011, recibido el 1 de febrero de 2011, el Osinergmin remitió a Pluspetrol Norte las observaciones detectadas en las supervisiones operativas realizadas del 16 al 25 de marzo, del 16 al 25 de mayo, del 15 al 22 de setiembre de 2010, del 13 al 21 de enero y del 9 al 16 de marzo de 2011.
 4. De otro lado, a través del Oficio N° 843-2011-DP/OD-LORETO⁴, la Oficina Defensorial de Loreto de la Defensoría del Pueblo remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) la denuncia policial efectuada el 25 de agosto de 2011 en la Comisaría de Trompeteros de la Policía Nacional del Perú por el representante de la Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes (en adelante, **Fenaco**), en la cual se puso en conocimiento que el 16 de agosto de 2011 se produjo un derrame de petróleo en la batería N° 7 (P-18) ubicada en la Comunidad Nativa de Belén y Sion, a consecuencia de la rotura de la válvula de uno de los pozos que pertenecen a Pluspetrol Norte. Es por ello que mediante Carta N° 457-2012-OEFA/DS⁵ se solicitó a dicha empresa los descargos correspondientes por el derrame de petróleo de la batería N° 7.
 5. Luego de evaluar los descargos presentados por Pluspetrol Norte⁶, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del OEFA emitió el Informe N° 235-2012-OEFA/DS⁷ (en adelante, **Informe Técnico**).
 6. Sobre la base de las Cartas Línea N° 152608 – 1, N° 155979 – 1, N° 168727 – 1, N° 179105 – 1 y N° 185039 – 1; del Informe Técnico, y del Oficio N° 843-2011-DP/OD-LORETO, mediante Carta N° 450-2012-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de agosto de 2012⁸, la Subdirección de Instrucción e Investigación de la Dirección

² Corresponde señalar que las Cartas Línea mencionadas (elaboradas por el Osinergmin en ejercicio de su función de supervisión), fueron puestas a disposición del OEFA como medida establecida en el marco del proceso de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM.

³ Fojas 1 a 30, 34 a 43.

⁴ Foja 47.

⁵ Foja 52.

⁶ Presentado el 27 de febrero de 2012.

⁷ Fojas 82 a 87.

⁸ Fojas 96 a 99.

de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte⁹.

7. Luego de evaluar los descargos presentados por Pluspetrol Norte¹⁰, el 17 de agosto de 2012 la DFSAI del OEFA emitió la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI del 25 de abril de 2014¹¹, a través de la cual sancionó a la administrada con una multa de doce con dieciséis centésimas (12,16) Unidades Impositivas Tributarias (en adelante, **UIT**), conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

Cuadro N° 1: Detalle de la sanción impuesta

N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
1	Desactivó la Batería 4 – Capirona desde el año 2004, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la aprobación de la autoridad competente.	Artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹² .	Numeral 3.4.6 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹³ .	2,22 UIT
2	No comunicó ni solicitó la aprobación del Plan de Abandono Parcial de la	Artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁴ .	Numeral 1.6.7 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-	2,30 UIT

⁹ Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 3 de agosto de 2012.

¹⁰ Fojas 100, 102 a 106.

¹¹ Fojas 166 a 185.

¹² **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

Artículo 91°.- Cuando el operador decida suspender temporalmente sus actividades en todo o en parte, deberá elaborar un Plan de Cese Temporal de Actividades destinado a asegurar la prevención de incidentes ambientales y su control en caso de ocurrencia, y someterlo a aprobación por la DGAAE. El procedimiento administrativo seguirá lo dispuesto en el artículo 89 sobre terminación de actividades. El reinicio de actividades se realizará informando previamente a la DGAAE de tal hecho.

¹³ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos**, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

Rubro 3	Accidentes y/o protección del medio ambiente			
	3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental			
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras Sanciones
	3.4.6. Incumplimiento de elaboración y presentación del Plan de Cese Temporal de Actividades	Art. 91° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM	Hasta 100 UIT.	

¹⁴ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 89°.- El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

- a. Teniendo en cuenta el uso futuro previsible que se le dará al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema se propondrá, en el Plan de Abandono las acciones de

N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
	Batería 5 – Pavayacu, a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Minem.		OS/CD ¹⁵ .	
3	Desactivó la Batería 6 – Valencia (Val 41) desde el año 2005, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la aprobación de la autoridad competente.	Artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.6 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.	2,22 UIT
4	No ejecutó un programa de mantenimiento en el cabezal del Pozo Val – 41D a fin de minimizar o evitar riesgos de	Literal g) del artículo 43° y artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁶ .	Numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹⁷ .	3,20 UIT

descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como el cronograma de ejecución.

- b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento.
- c. Conjuntamente con la presentación de la solicitud de aprobación del Plan de Abandono el responsable del proyecto deberá otorgar Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza), que sustente el cumplimiento de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono. La Garantía debe ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, con vigencia hasta noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la culminación de las actividades consideradas en el Plan de Abandono.
- d. La garantía de Seriedad de Cumplimiento del Plan de Abandono, no podrá ser liberada hasta que el OSINERG informe a la DGAAE su conformidad a la ejecución del Plan de Abandono y al cumplimiento de las metas ambientales de éste.

Durante la elaboración del Plan de Abandono y el trámite de aprobación, el responsable u operador mantendrá vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y controlar de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.

¹⁵ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

Rubro	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación		
1	1.6 Plan de abandono		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
	1.6.7 Para Exploración y Explotación.	Arts. 69° y 204° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 89° y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art. 4°, 6° y 9° de la Ley N° 29134.	Hasta 1000 UIT.

¹⁶ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**

Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:

(...)

g. Las instalaciones o equipos tales como: ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, etc, deberán ser sometidos a programas regulares de mantenimiento a fin de minimizar riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.

Artículo 47°.- Los responsables de proyectos, obras e instalaciones, Titulares de Actividades de Hidrocarburos deberán elaborar y ejecutar programas regulares de inspección y mantenimiento de las maquinarias, equipos e instalaciones, y registrar los resultados de la ejecución, en especial de los cambios que se produzcan en las características de los mismos. Cuando se produzca tales cambios, se deberá actualizar el análisis de riesgos y de requerirse, los procedimientos e instructivos de operación y el plan de respuesta de emergencia.

Cuando el mantenimiento o reemplazo de equipos exponga suelos que estuvieron cubiertos por los equipos a reemplazar, se realizará una inspección organoléptica del suelo y del agua proveniente del subsuelo para determinar la eventual existencia de contaminación, registrando los resultados. En caso dicha inspección



N°	Hechos Sancionados	Norma Incumplida	Norma Tipificadora	Sanción
	derrames.			
5	Desactivó la Batería 7 - Nueva Esperanza desde el año 2005, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la aprobación de la autoridad competente.	Artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.4.6 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.	2,22 UIT
MULTA TOTAL				12,16 UIT

Fuente: Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI
 Elaboración: TFA

Asimismo, en el Artículo 2° de la referida resolución, la DFSAI impuso a Pluspetrol Norte una medida correctiva, en el sentido de acreditar, en un plazo no mayor de treinta (30) días hábiles, que:

- Ha sometido el Plan de Cese Temporal de las Baterías N°s 4-Capirona, 6-Valencia, y 7-Nueva Esperanza, a la aprobación de la autoridad competente; y,
- Comunicó y solicitó la aprobación del Plan de Abandono Parcial de la Batería 5-Pavayacu a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgae**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) a fin de regularizar el abandono de dicha instalación.

8. La Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) En virtud de las observaciones detectadas durante la visita de supervisión regular y lo indicado por la DS, se acreditó que Pluspetrol Norte había desactivado las Baterías: (i) 4-Capirona; (ii) 6-Valencia; y, (iii) 7-Nueva Esperanza, sin haber sometido sus Planes de Cese Temporal a la

muestre indicios de existencia de contaminación del suelo, se realizará una evaluación para de ser el caso cuantificarla y plantear la rehabilitación y el saneamiento correspondiente; esta investigación se extenderá al agua subterránea.

17 **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD.**

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

aprobación de la autoridad competente. Asimismo, se advirtió que dicha empresa no comunicó ni solicitó la aprobación del Plan de Abandono Parcial de la Batería 5-Pavayacu a la DGAAE del Minem.

- 
- (ii) Los hechos detectados constituyen infracciones de acción continuada, por lo que la situación jurídica existente se ha mantenido durante la vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), debiendo Pluspetrol Norte adecuarse a lo establecido en el citado Decreto Supremo y contar con los instrumentos de gestión ambiental correspondientes aprobados por la Dgaae del Minem.
 - (iii) Sobre la obligación de ejecutar un programa de mantenimiento en el cabezal del Pozo Valencia 41-D (en adelante, **Pozo VAL – 41D**), Pluspetrol Norte se encontraba obligado a evitar y controlar incidentes de contaminación ambiental o daños ambientales ya sea antes, durante o después de la elaboración y posterior aprobación del Plan de Abandono o Plan de Cese definitivo. Por ello, antes de la ocurrencia del derrame del crudo, la citada empresa debió cumplir con las obligaciones contenidas en el literal g) del artículo 43° y el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 - (iv) El mantenimiento debió consistir en realizar las pruebas de hermeticidad del anillo ubicado en el cabezal del pozo VAL – 41D a fin de minimizar o evitar riegos de fugas y/o derrames de hidrocarburos. En tal sentido, al no ejecutar dicho mantenimiento, se impactó un área de 50 m² de suelo cubierto de maleza.

9. El 19 de mayo de 2014, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación¹⁸ contra la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- a) Las Baterías 4-Capirona, 5-Pavayacu, 6-Valencia y 7-Nueva Esperanza han sido desactivadas en los años 2004, 2002, 2005 y 2005, respectivamente. En tal sentido la norma que resultaba aplicable era el Decreto Supremo N° 046-93-EM¹⁹, el cual no contemplaba entre sus disposiciones ni el Plan de Cese Temporal ni el Plan de Abandono Parcial. Además, dichos instrumentos de gestión ambiental recién fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico en marzo de 2006, tras la publicación del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 - b) Asimismo, señaló que se ha impuesto una sanción basándose en la calificación de los hechos como una infracción continuada; sin embargo, no correspondía calificar el presente supuesto como tal al no haberse

¹⁸ Fojas 187 a 195.

¹⁹ Cabe indicar que Pluspetrol Norte señaló lo siguiente, respecto al Decreto Supremo N° 046-93-EM: "(...) la norma sólo tenía previsto el Plan de Abandono como instrumento de gestión ambiental para aquellos supuestos de abandono definitivo, mas no temporales como es nuestro caso". [sic] (Foja 194).

configurado una situación ilícita en el momento en que ocurrieron los hechos.

- 
- c) Igualmente, la octava disposición complementaria del Decreto Supremo N° 015-2006-EM señala textualmente que la regularización estaba prevista para los casos de empresas que no cuenten con un Estudio de Impacto Ambiental (en adelante, **EIA**) ni con un Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (en adelante, **PAMA**) más no para el universo de instrumentos de gestión ambiental (por ejemplo, el Plan de Cese Temporal o el Plan de Abandono Parcial, entre otros). Por tanto, reitera la relevancia de considerarse en el análisis la fecha de la desactivación de las baterías, en la medida que esta determina la aplicación de la norma en el tiempo y la irregularidad de la sanción impuesta, al no ser posible la aplicación retroactiva del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
- d) No les resulta aplicable la ejecución de tareas destinadas al mantenimiento del cabezal del Pozo VAL – 41D previstas en el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en la medida que este se encuentra en condición ATA (“pozo abandonado temporalmente”). Sin perjuicio de ello, dicho pozo viene monitoreándose mensualmente por la supervisión operativa de Pavayacu, cumpliéndose de dicha manera con las medidas de control destinadas a la prevención de incidentes ambientales.
- e) Debe otorgárseles un plazo razonable para cumplir con la medida correctiva impuesta, puesto que requieren de trabajos de campo y gabinete que implican no menos de seis (6) meses.

II. COMPETENCIA

10. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)²⁰, se crea el OEFA.
11. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011²¹ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

²⁰ **DECRETO LEGISLATIVO N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente**, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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

²¹ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

Artículo 6°.- Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA)

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.

12. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la 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 OEFA²².
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²⁴ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁵, se estableció que el OEFA asumiría las

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:

(...)

c) Función fiscalizadora y sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones y compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental, de las normas ambientales, compromisos ambientales de contratos de concesión y de los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA, en concordancia con lo establecido en el artículo 17. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas cautelares y correctivas.

22

LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

23

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

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

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

24

LEY N° 28964.

Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

A partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, toda mención que se haga al OSINERG en el texto de leyes o normas de rango inferior debe entenderse que está referida al OSINERGMIN.

25

RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

Artículo 2°.- Determinar que la fecha en la que el OEFA asumirá las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

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

14. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁶, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁷, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)²⁸.
16. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²⁹, 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

²⁶ LEY N° 29325.

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

10.1 El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) cuenta con un Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) que ejerce funciones como última instancia administrativa. Lo resuelto por el TFA es de obligatorio cumplimiento y constituye precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso debe ser publicada de acuerdo a ley.

²⁷ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA) es el órgano encargado de ejercer funciones como última instancia administrativa del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento, y constituyen 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:

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

²⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

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.

17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuanta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
18. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente³⁰.
19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental³¹, cuyo contenido esencial lo integra el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, y el derecho a que dicho ambiente se preserve³²; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³³.
20. Cabe destacar que en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³¹ **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.

³² Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03343-2007-PA/TC, fundamento jurídico 4, ha señalado lo siguiente:

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

³³ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia T-760/07 de la Corte Constitucional de Colombia, así como la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁴.
22. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

23. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- (i) Si Pluspetrol Norte incumplió lo dispuesto en el literal g) del artículo 43°, el artículo 47° y el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 - (ii) Si le es aplicable a Pluspetrol Norte las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM respecto a contar con un Plan de Cese Temporal.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1. Si Pluspetrol Norte incumplió lo dispuesto en el literal g) del artículo 43°, el artículo 47° y el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

24. Antes de emitir un pronunciamiento sobre lo alegado por Pluspetrol Norte respecto a los incumplimientos de lo dispuesto en el literal g) del artículo 43°, el artículo 47° y el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, corresponde indicar que en virtud al principio de legalidad, establecido en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en adelante, **Ley N° 27444**)³⁵, las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al Derecho,

³⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³⁵ LEY N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, publicado en el diario oficial El Peruano el 11 de abril de 2001.

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

(...)

1.1. Principio de legalidad.- Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas.

25. Asimismo, el principio del debido procedimiento previsto en el numeral 1.2 del Artículo IV del Título Preliminar de la citada Ley³⁶ dispone que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento administrativo, dentro de los cuales se encuentra al derecho a obtener una decisión motivada y fundada en derecho. Sobre los alcances del citado derecho, Morón ha señalado lo siguiente³⁷:

“Consiste en el derecho que tienen los administrados a que las decisiones de las autoridades respecto a sus intereses y derechos hagan expresa consideración de los principales argumentos jurídicos y de hecho (...) Como se puede colegir, la violación de normas sustantivas y formales establecidas en el procedimiento para garantizar el debido procedimiento, no subsanables, ni en sede administrativa ni en sede judicial, por el contrario, deriva en una causal de nulidad del acto administrativo así emitido. (...)”

26. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa significa que las decisiones de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el ordenamiento jurídico vigente.
27. De otro lado, en virtud del principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444³⁸, solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o por analogía.

³⁶ **LEY N° 27444.**
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
1. El procedimiento administrativo se sustenta fundamentalmente en los siguientes principios, sin perjuicio de la vigencia de otros principios generales del Derecho Administrativo:
(...)

1.2. **Principio del debido procedimiento.-** Los administrados gozan de 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.

³⁷ MORON URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011, p. 67.

³⁸ **LEY N° 27444.**
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:
(...)

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



28. Al respecto, Morón³⁹ ha precisado que el mandato de tipificación derivado del principio referido en el considerando anterior, no solo se impone al legislador cuando redacta la infracción, sino también a la autoridad administrativa cuando instruye un procedimiento administrativo sancionador y, en dicho contexto, realiza la subsunción de una conducta en el tipo legal de la infracción.

29. Del mismo modo, el Tribunal Constitucional⁴⁰ ha indicado que:

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

30. Es por ello que recae sobre la Administración el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que configuran el tipo legal de la infracción imputada al administrado, de modo tal que deberá rechazarse como medios probatorios aquellos que no ofrezcan certeza sobre la ocurrencia de los mismos, los cuales carecerán de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

31. En efecto, por disposición del principio de presunción de licitud, previsto en el numeral 9 del artículo 230° de la Ley N° 27444, la autoridad debe presumir que los administrados han actuado apegados a sus deberes, en tanto no se cuente con evidencia en contrario⁴¹.

32. En adición a lo expuesto, corresponde indicar que, a efectos de explicar el sustento normativo de las imputaciones realizadas al inicio de los procedimientos sancionadores en el sector que nos ocupa⁴², este Tribunal Administrativo ha llevado a cabo en reiterados pronunciamientos un distingo entre norma sustantiva y norma tipificadora, señalando que la primera contiene la obligación ambiental fiscalizable cuyo incumplimiento se imputa, mientras que la segunda califica dicho incumplimiento como infracción, constituyéndose en el tipo infractor imputado.

³⁹ MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica 2011, pp. 709 – 710.

⁴⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional del 11 de octubre de 2004, recaída en el expediente N° 2192-2004-AA. Fundamento Jurídico 5.

⁴¹ **LEY N° 27444.**
Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
(...)

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

⁴² Conforme se observa de las Resoluciones N° 009-2014-OEFA/TFA, N° 002-2014-OEFA/TFA-SEP1 y N° 008-2014-OEFA/TFA-SEP1.

33. En este contexto, en concordancia con el principio del debido procedimiento antes citado, corresponde determinar si la DFSAI realizó una correcta aplicación del principio de tipicidad en lo relativo a la adecuada subsunción del hecho material imputado a Pluspetrol Norte, y las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el literal g) del artículo 43°, el artículo 47° y el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

A) Si Pluspetrol Norte incumplió las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el literal g) del artículo 43° y el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

34. Sobre el particular, debe indicarse que la DFSAI imputó a Pluspetrol Norte como incumplimiento la falta de ejecución de un programa de mantenimiento en el cabezal del Pozo VAL – 41D a fin de minimizar o evitar riesgos de derrames, obligación contenida en el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, cuyo tenor es el siguiente:

“Artículo 43°.- Para el manejo y almacenamiento de Hidrocarburos, el operador Titular de las Actividades de Hidrocarburos cumplirá con los siguientes requisitos:

(...)

***g. Las instalaciones o equipos** tales como: ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, etc., **deberán ser sometidos a programas regulares de mantenimiento** a fin de minimizar riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.” (Resaltado agregado)*

35. En tal sentido, se advierte que para la configuración de dicha infracción administrativa debe verificarse el cumplimiento de los siguientes elementos:

- a) Las instalaciones o equipos deben ser parte del manejo y almacenamiento de hidrocarburos; y,
- b) Las referidas instalaciones o equipos tienen que ser sometidos a programas regulares de mantenimiento a fin de minimizar riesgos de accidentes, fugas, incendios y derrames.

36. Asimismo, se le imputó a Pluspetrol Norte el incumplimiento de la obligación contemplada en el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM que señala:

*“Artículo 47°.- Los responsables de proyectos, obras e instalaciones, Titulares de Actividades de Hidrocarburos **deberán elaborar y ejecutar programas regulares de inspección y mantenimiento de las maquinarias, equipos e instalaciones, y registrar los resultados de la ejecución, en especial de los cambios que se produzcan en las características de los mismos.** Cuando se produzca tales cambios, se deberá actualizar el análisis de riesgos y de requerirse, los procedimientos e instructivos de operación y el plan de respuesta de emergencia.*

Cuando el mantenimiento o reemplazo de equipos exponga suelos que estuvieron cubiertos por los equipos a reemplazar, se realizará una inspección organoléptica del suelo y del agua proveniente del subsuelo para determinar la eventual existencia de contaminación, registrando los resultados. En caso dicha inspección muestre indicios de existencia de contaminación del suelo, se realizará una evaluación para de ser el caso cuantificarla y plantear la rehabilitación y el saneamiento correspondiente; esta investigación se extenderá al agua subterránea". (Resaltado agregado)

37. En este punto, es preciso señalar que este Órgano Colegiado ha señalado en pronunciamientos anteriores, que las obligaciones contenidas en las normas materia de imputación son de naturaleza preventiva, en tanto están destinadas a que los titulares de las actividades de hidrocarburos realicen programas regulares de mantenimiento a sus equipos o instalaciones⁴³. Además, deben registrar los resultados de la ejecución de los programas de mantenimiento y de los cambios que se produzcan en las características de las maquinarias, equipos e instalaciones.

38. El procedimiento administrativo sancionador se originó, entre otros, como consecuencia de lo comunicado por la Oficina Defensorial de Loreto de la Defensoría del Pueblo, la cual remitió al OEFA la denuncia policial efectuada el 25 de agosto de 2011 en la Comisaría de Trompeteros de la Policía Nacional del Perú por el representante de la Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes - Fenaco, en la cual se puso en conocimiento que:

"(...) se presentó ante esta dependencia policial el Sr. Leandro RENGIFO HUALINGA (46) (...) para denunciar que el día 16AGO11, en horas de la mañana se habría ocasionado el derrame de petróleo en la Batería N° 7 (P-18), ubicado en la CC.NN de Belén y Sión de Plantanoyaco, indicando que dicho derrame se originó por la rotura de la válvula de uno de los pozos de petróleo que existen en la zona, además del crudo sería de más o menos la cantidad que se derramado en Batería N° 02; mencionó el recurrente que los pobladores lo hicieron llegar su malestar ya que es APU de la FECONACO, ya que dicho crudo podría llegar a la quebrada de Plantanoyaco (...)" [sic]

39. En razón de ello, mediante Carta N° 457-2012-OEFA/DS del 17 de febrero de 2012, la DS del OEFA solicitó a Pluspetrol Norte los descargos correspondientes, los cuales fueron remitidos a través de escrito de fecha 27 de febrero de 2012⁴⁴, señalando dicha empresa que:

⁴³ Tal como se observa de las Resoluciones N° 264-2013-OEFA/TFA y N° 018-2014-OEFA/TFA-SE1.

⁴⁴ Fojas 54 a 57.

Pluspetrol Norte adjuntó la Carta N° PPN-EHS-11-203 del 19 de agosto de 2011, donde comunicó a la Fenaco que el derrame de fecha 19 de julio de 2011 ocurrió "por un pequeño liqueo de crudo producido en la zona del cabezal del pozo VAL-41 (CASING SPOOL - CSG HEAD) por la no hermeticidad del anillo; este crudo quedaba confinado en la poza API. Debido a las fuertes lluvias que se presentaron en la zona, se originó el desbordamiento de ésta provocando que un volumen de 0.833 Bls. de crudo impacte el exterior del terreno cubierto de maleza" [sic]. Junto con dicha carta adjuntaron fotografías que registraron el incidente, las cuales se encuentran en blanco y negro, razón por la cual no permitirían corroborar lo indicado por la administrada.

"(...) Con fecha 19 de agosto de 2011 comunicamos a la Federación de Comunidades Nativas del Río Corrientes – FECONACO que el día 19 de julio de 2011, se produjo un pequeño liqueo de crudo en el Cabezal del Pozo VAL – 41 de la Locación Nueva Esperanza – Lote 8, Plataforma 25, Batería 7".

40. En ese sentido, se advierte que existió un derrame de petróleo proveniente de la Batería N° 7⁴⁵; no obstante ello, **no existen elementos adicionales que identifiquen si la causa de dicho derrame fue por una rotura o falla de la válvula de los pozos y que sea atribuible a una falta de mantenimiento regular** (hecho imputado en el presente caso). Además, no se ha constatado que Pluspetrol Norte no sometió a programas regulares de mantenimiento las válvulas de los pozos que se encuentran en la Batería N° 7. (Resaltado agregado).
41. Aunado a ello, de la revisión de los actuados que obran en el expediente, no se observa que se haya solicitado a Pluspetrol Norte información referida a la ejecución de programas de mantenimiento en las válvulas de los pozos, en especial del Pozo VAL – 41.
42. Por tanto, no se ha constatado que se haya incumplido con la obligación ambiental fiscalizable contenida en el literal g) del artículo 43° y el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma sustantiva); es decir, no existen elementos suficientes que demuestren que las válvulas de los pozos de la Batería N° 7 no fueron sometidas a programas regulares de mantenimiento.
43. De acuerdo con los considerandos precedentes, se tiene que la infracción sancionada mediante Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI no fue debidamente subsumida ni se adecúa a las obligaciones ambientales fiscalizables contenidas en el literal g) del artículo 43° y el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM – norma sustantiva – y por tanto no se encontraría bajo el supuesto establecido en el numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos (en adelante, **Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD**) – norma tipificadora⁴⁶.

⁴⁵ Pluspetrol Norte remitió la producción de cada uno de los pozos productivos involucrados en la Batería N° 7, observándose los siguientes: VALE-25X, VALE-41D, NESP-74X, NESP-86D, NESP- 87D y NESP-92. (Foja 78).

⁴⁶ Del punto IV.3.3 de la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI se desprende que la DFSAI analizó el denominado "concurso de infracciones" entre la sanción a imponer por el incumplimiento del literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, cuya sanción está contemplada en el numeral 3.2 del rubro 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, y la sanción a imponer por el incumplimiento del artículo 47° del citado Decreto Supremo, cuya sanción está contemplada en el numeral 3.3 del rubro 3 de la referida resolución de consejo directivo.

En tal sentido, determinó que correspondía imponer a Pluspetrol Norte la sanción contemplada en el numeral 3.3 del rubro 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, al ser la sanción de mayor gravedad.

44. Por tanto, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI, que sancionó a Pluspetrol Norte por incurrir en los incumplimientos de lo dispuesto en el el literal g) del artículo 43° y el artículo 47° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
45. En razón a lo señalado en el considerando precedente carece de objeto emitir un pronunciamiento sobre lo alegado por Pluspetrol Norte en el literal d) del considerando 9 de la presente resolución.
- B) *Si Pluspetrol Norte habría incumplido la obligación ambiental fiscalizable contenida en el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM*
46. Corresponde mencionar que el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, señala que el titular que haya tomado la decisión de dar por terminadas sus actividades de hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la Dgaae y, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes, deberá presentar ante la referida Dirección General un Plan de Abandono⁴⁷ coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados.
47. Del mismo modo, el artículo 90° de la citada norma dispone que el Plan de Abandono Parcial⁴⁸ se ceñirá a lo establecido en el artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el cual no requiere de garantía de seriedad de cumplimiento.
48. En el presente caso, de la supervisión operativa efectuada del 16 al 25 de marzo de 2010 al Lote 8 operada por Pluspetrol Norte, se detectó lo siguiente:
- Observación*
Abandono temporal de Baterías y Ductos
Las siguientes Baterías están fuera de servicio:
(...)
c.- *Batería 5 Pavayacú;*
(...)
49. Asimismo, del Oficio N° 109-2012-MEM/AEE del 13 de enero de 2012⁴⁹, la Dgaae del Minem informó al OEFA sobre la solicitud del Plan de Abandono Temporal correspondiente a las Baterías 4, 5, 6 y 7 del Lote 8, señalando que

⁴⁷ **Plan de Abandono.-** Es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación, corregir cualquier condición adversa ambiental e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Este Plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al Ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad.
(Definición recogida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM)

⁴⁸ **Plan de Abandono Parcial.-** Es el conjunto de acciones para abandonar parte de un área o instalación. Se deberán tomar en cuenta todas las medidas de un Plan de Abandono.
(Definición recogida en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM)

⁴⁹ Foja 49.

"(...) de la búsqueda realizada en el archivo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos no se encontró la información solicitada".

50. En consecuencia, durante la visita de supervisión realizada del 16 al 25 de marzo de 2010, Pluspetrol Norte no contaba con el instrumento de gestión ambiental aprobado (Plan de Abandono Parcial).
51. Igualmente, en el Informe Técnico elaborado por la DS del OEFA⁵⁰ y en el análisis del Informe Ambiental Anual del Lote 8 del año 2011⁵¹ (en adelante, **Informe Ambiental Anual**) se señaló lo siguiente:

"ANÁLISIS

(...)

ii) *Batería 5 – Pavayacú: En el año 2002 por cuestiones operativas, Pluspetrol DERIVA toda la producción de los Pozos productivos de la Batería 5 – Pavayacú a la Batería 9 lo que implica que la Batería 5 queda desactivada, los equipos (tanques, separadores, válvulas, tuberías, etc.) han sido retirados por la empresa sin poner en conocimiento de la autoridad competente. Pluspetrol debió presentar a la DGAAE el Plan de Abandono Parcial y/o Plan de Cese Temporal (...)*".

52. De lo expuesto, se desprende que se detectó que Pluspetrol Norte no cumplió con presentar el Plan de Abandono Parcial de la Batería N° 5 – Pavayacu que forma parte del Lote 8, incumpliendo así lo dispuesto en el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, que contempla la figura del Plan de Abandono Parcial.
53. Sobre el particular, conforme se ha indicado, los artículos 89° y 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (norma sustantiva), establecen que el titular que haya tomado la decisión de dar por terminadas sus actividades deberá comunicarlo por escrito a la Dgaae y presentar un Plan de Abandono Parcial dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes para su aprobación.
54. Por tanto, se concluye que el titular de la actividad debe contar con un Plan de Abandono Parcial aprobado por la autoridad competente, antes de dejar sin función alguna a los equipos (en este caso, la Batería N° 5) de las instalaciones operadas, constituyendo ello una obligación ambiental fiscalizable.
55. Por su parte, el Rubro 1 contenido en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD – norma tipificadora – califica el incumplimiento referido a no proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por Osinergmin o exigida por la normativa vigente.

⁵⁰ Fojas 84 y 85.

⁵¹ Fojas 88 a 95.

56. Cabe precisar que la referida escala contempla tipificaciones e infracciones en las distintas etapas del proceso productivo del subsector hidrocarburos, desde la etapa de exploración hasta el abandono de la actividad.
57. En mérito a ello, la Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos contiene cinco (5) rubros diferenciados:
- Rubro 1: tipifica las infracciones relacionadas a la no presentación o presentación a destiempo de información y/o documentación requerida por Osinergmin y/o por reglamentación.
 - Rubro 2: tipifica las infracciones sobre aspectos técnicos y/o de seguridad.
 - Rubro 3: establece las infracciones por accidentes y/o afectación al medio ambiente.
 - Rubro 4: se encuentra referido a las infracciones relativas a autorizaciones y registros; y,
 - Rubro 5: se encuentra referido a infracciones sobre el incumplimiento de la Existencia Media y/o Existencia Mínima Absoluta, obligaciones relativas al SCOP⁵² y normas sobre accidentes.
58. En este contexto normativo, corresponde determinar si la DFSAI realizó una adecuada subsunción de los hechos materiales imputados a Pluspetrol Norte y el tipo infractor invocado al inicio del procedimiento sancionador.
59. En el presente caso, mediante Carta N° 450-2012-OEFA/DFSAI/SDI notificada el 3 de agosto de 2012, la DFSAI inició el presente procedimiento sancionador imputando a Pluspetrol Norte, entre otras, la siguiente infracción:
- “(...) concluimos que la Batería 5 – Pavayacu no tiene función alguna desde el año 2000 y desde diciembre de 2011 se encuentra dispuesta para abandonarla. Por tanto, corresponde iniciar procedimiento administrativo sancionador contra la empresa PLUSPETROL NORTE por la presunta infracción al artículo 89° del RPAAH, siendo pasible de sanción de acuerdo con lo establecido en el numeral 1.6.7 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos incluida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD” (Resaltado agregado).*
60. Posteriormente, en los considerandos 83 y 84, y el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI, la DFSAI indicó lo siguiente:

⁵² Sistema de Control de Órdenes de Pedido al cual están sujetos los distribuidores mayoristas, minoristas y consumidores directos de combustibles líquidos, aprobado por Resolución de Consejo Directivo de OSINERGMIN N° 048-2003-OS-CD y sus modificatorias.

"(...) ha quedado acreditado que PLUSPETROL NORTE incumplió lo dispuesto en el artículo 89° del RPAAH, toda vez que no comunicó ni solicitó la aprobación del Plan de Abandono Parcial de la Batería 5 – Pavayacu, a la DGAAE del MINEM.

Dicha conducta resulta pasible de sanción de acuerdo a lo establecido en el numeral 3.4.6 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

(...)

Artículo 1°.- Sancionar a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 12.16 (doce con 16/100) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago, por lo siguiente:

N°	Conducta Infractora	Norma que tipifica la infracción	Norma que tipifica la sanción	Multa pecuniaria
(...)				
2	PLUSPETROL NORTE no comunicó ni solicitó la aprobación del Plan de Abandono Parcial de la Batería 5 – Pavayacu, a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del MINEM	Artículo 89° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 1.6.7 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.	2.30 UIT
(...)				

(Resaltado agregado).

61. Al respecto, es preciso señalar que el Rubro 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, es aplicable a las conductas infractoras en relación a la falta de presentación o presentación a destiempo de documentación a Osinergmin, tal como se observa en el Cuadro N° 2 a continuación:

Cuadro N° 2: Rubro 1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

RUBRO	Numeral de la Tipificación	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanciones aplicables
1	1.6.7	No proporcionar o proporcionar a destiempo la información y/o documentación requerida por OSINERGMIN y/o por reglamentación (Plan de Abandono para exploración y explotación)	Artículo 89° y 90° Decreto Supremo N°015-2006-EM.	Multa de hasta 1 000 UIT.

Elaboración: TFA

62. En atención a ello, resulta válido concluir que los hechos imputados no se condicen plenamente con el tipo infractor invocado, toda vez que la conducta

incurrida no corresponde a la falta de presentación o presentación a destiempo de aquella documentación solicitada por el Osinergmin o por la normativa vigente.

63. Asimismo, cabe indicar que el Rubro 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución N° 358-2008-OS/CD, referido específicamente a las infracciones al medio ambiente, contiene el ítem 3.4., el cual tipifica el incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios de Impacto Ambiental y/o Instrumentos de Gestión Ambiental.
64. A su vez, dentro del referido ítem 3.4 se encuentra contenido el numeral 3.4.5 que tipifica como infracción el incumplimiento de normas sobre Plan de Abandono Parcial.
65. El citado numeral 3.4.5 contiene la infracción referida a no contar con un plan de abandono parcial antes de dejar sin uso uno de los equipos de las instalaciones operadas, en concordancia con lo establecido en el literal b) del artículo 89° y el artículo 90° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁵³, toda vez que el Osinergmin debe constatar el cumplimiento del plan de abandono parcial antes que el titular proceda a dejar de utilizar los equipos (Batería N° 5 - Pavayacu) de las instalaciones que ocupa, tal como se indica en el Cuadro N° 3 a continuación:

Cuadro N° 3: Rubro 3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD

Rubro 3	Accidentes y/o 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			
	3.4.5. Incumplimiento de normas sobre Plan de Abandono	Art. 15° del Reglamento aprobado por D.S. N° 051-93-EM. Arts. 118° al 121° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 52° del Reglamento aprobado por D.S. N° 030-98-EM. Art. 88°, 89° y 90° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 081-2007-EM. Art. 69° del Reglamento aprobado por D.S. N° 045-2001-EM,	Hasta 10 000 UIT	

53

**DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.
DE LA TERMINACIÓN DE LA ACTIVIDAD**

Artículo 89°.- El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, debiéndose observar lo siguiente:

(...)

b. La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de los objetivos del Plan de Abandono será efectuada por OSINERG, constituyendo el incumplimiento del Plan de Abandono, infracción al presente Reglamento. (Resaltado agregado).

Artículo 90°.- El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

Rubro 3	Accidentes y/o 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			
		incorporado a través del D.S. N° 045-2005-EM. Arts. 66°, 67°, 68° 150°, 193°, 194°, 195°, 196°, 197°, 198°,199°, 200°, 201°, 202°, 203°, 204°, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 69°, 70°, 89° inciso b) y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. Art. 4°, 6° y 9° de la Ley N° 29134.		

Elaboración: TFA

- 
66. En virtud al análisis precedente, esta Sala considera que no se ha realizado una adecuada subsunción de la conducta imputada al tipo infractor contenido en el numeral 1.6.7 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD.
67. Siguiendo este orden de ideas, resulta oportuno especificar que no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en la Ley N° 27444.
68. En virtud de lo expuesto, se constata que la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAL del 25 de abril de 2014 se emitió vulnerando el principio de tipicidad previsto en el numeral 4 del artículo 230° de la Ley N° 27444, al no haberse realizado una adecuada subsunción de hechos al tipo infractor, incurriendo en la causal de nulidad prevista en el numeral 1 del artículo 10° de la citada Ley⁵⁴. Por tanto, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAL y devolver los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo con sus atribuciones.
69. En atención a la declaración de nulidad contenida en el considerando anterior, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre lo alegado por Pluspetrol Norte en los literales a), b) y c) del considerando 9 de la presente resolución, respecto al Plan de Abandono Parcial de la Batería N° 5 – Pavayacu.

V.2. Si le es aplicable a Pluspetrol Norte las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM respecto a contar con un Plan de Cese Temporal

⁵⁴

LEY N° 27444.

Artículo 10°.- Causales de nulidad

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

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

(...)

70. Al respecto, debe indicarse que de la supervisión operativa efectuada del 16 al 25 de marzo de 2010 al Lote 8 operado por Pluspetrol Norte, el supervisor detectó lo descrito en el Cuadro N° 4 a continuación:

Cuadro N° 4: Observaciones de la Supervisión Operativa

Observación ⁵⁵	Fotografía ⁵⁶	Descripción de Fotografías
"Abandono temporal de Baterías y Ductos Las siguientes Baterías están fuera de servicio: a.- Batería 4 Capirona. Fotos 86 y 87. b.- Batería 7 Nueva Esperanza. Fotos 94 y 95. (...) Recomendación: La operadora deberá elaborar un Plan de Cese Temporal en las indicadas instalaciones".	Foto N° 86	"Equipos y tanques de la ex Bat. 4, a ser considerado en Plan de Abandono Temporal". [sic]
	Foto N° 87	

Fuente: Carta Línea N° 152608 – 1

Elaboración: TFA

71. Asimismo, en el Oficio N° 109-2012-MEM/AE del 13 de enero de 2012⁵⁷, la Dgae del Minem informó al OEFA sobre la solicitud del Plan de Abandono Temporal correspondientes a las Baterías 4, 5, 6 y 7 del Lote 8, señalando que "(...) de la búsqueda realizada en el archivo de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos no se encontró la información solicitada".
72. Igualmente, del Informe Técnico elaborado por la DS del OEFA⁵⁸ y del análisis del Informe Ambiental Anual del Lote 8 del año 2011⁵⁹ (en adelante, **Informe Ambiental Anual**) se observa lo descrito en el Cuadro N° 5 a continuación:

Cuadro N° 5: Informe Técnico e Informe Ambiental Anual

N°	Batería	Estado	Observación
1	Batería 4 – Capirona	"Según el último Registro de Prueba de Producción el Pozo 2X data de fecha 1 de noviembre de 2004; es decir, ha dejado de operar aproximadamente 8 años (...)" "(...) ha sido desactivada temporalmente en diciembre de 2004".	"Pluspetrol Norte S.A. operadora del Lote 8, ha suspendido sus actividades en las actividades en las Baterías 4, 7 (...), sin contar con el

⁵⁵ Foja 3.

⁵⁶ Fojas 1 y 2.

⁵⁷ Foja 49.

⁵⁸ Fojas 84 y 85.

⁵⁹ Fojas 88 a 95.

N°	Batería	Estado	Observación
2	Batería 7 – Nueva Esperanza	<p>“Según el último Registro de Prueba de Producción del Pozo 74X data de fecha 1 de noviembre de 2005; es decir, ha dejado de operar aproximadamente 7 años (...).”</p> <p>“(…) han sido desactivados temporalmente en noviembre de 2005”.</p>	Instrumento Ambiental correspondiente Plan de Cese Temporal”. [sic]
3	Batería 6 – Valencia	“(…) Según el último servicio al Pozo Val – 41D data desde el año 2003 (...).”	“(…) Pluspetrol Norte S.A., operadora del Lote 8, indican que han tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos en las Baterías 5 y 6 (...).”

Fuente: Informe Técnico e Informe Ambiental Anual
Elaboración: TFA

73. De lo expuesto, se observa que al momento de efectuarse la supervisión operativa se detectó que las Baterías 4-Capirona y 7-Nueva Esperanza se encontraban fuera de servicio. Además, del Informe Técnico y del Informe Ambiental Anual se observó que las citadas Baterías y la Batería 6-Valencia se encontraban fuera de servicio varios años antes de la supervisión realizada del 16 al 25 de marzo de 2010, y sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente; en este caso, de un Plan de Cese Temporal (para las Baterías 4, 6 y 7).
74. Teniendo en cuenta lo antes señalado, mediante Carta N° 450-2012-OEFA/DFSAI/SDI del 3 de agosto de 2012, y la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI, la DFSAI imputó y sancionó los hechos detallados en el Cuadro N° 6 a continuación:

Cuadro N° 6: Hechos imputados y sancionados por la DFSAI

N°	Hecho imputado	Tipificación de la Infracción
1	Pluspetrol Norte desactivó la Batería 4 – Capirona desde el año 2004, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la aprobación de la autoridad competente.	Artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
2	Pluspetrol Norte desactivó la Batería 6 – Valencia desde el año 2005, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la aprobación de la autoridad competente.	
3	Pluspetrol Norte desactivó la Batería 7 – Nueva Esperanza desde el año 2005, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la aprobación de la autoridad competente.	

Fuente: Carta N° 450-2012-OEFA/DFSAI/SDI y Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

75. Respecto a ello, Pluspetrol Norte ha señalado en su recurso de apelación que las Baterías 4-Capirona, 6-Valencia y 7-Nueva Esperanza han sido desactivadas en los años 2004, 2002, 2005 y 2005. En tal sentido añade que, la norma

aplicable era el Decreto Supremo N° 046-93-EM, el cual no contemplaba entre sus disposiciones ni el Plan de Cese Temporal ni el Plan de Abandono Parcial. Asimismo, afirmó que no corresponde calificar el supuesto como una infracción continuada, al no haberse configurado una situación ilícita en el momento en que ocurrieron los hechos.

76. Al respecto, esta Sala considera que debe determinarse si en el presente caso, le era aplicable a Pluspetrol Norte las disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, respecto a contar con un Plan de Cese Temporal teniendo en cuenta los hechos imputados a la referida empresa.
77. El artículo 87° de la Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos (en adelante, **Ley N° 26221**) establece que las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre el medio ambiente⁶⁰.
78. En ese contexto, se emitió el Decreto Supremo N° 046-93-EM⁶¹, que aprobó el Reglamento de Medio Ambiente para las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 046-93-EM**), el cual se encontraba vigente desde el 13 de noviembre de 1993, tal como establece el artículo 109° de la Constitución Política del Perú⁶².
79. Posteriormente, el artículo 1° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM⁶³, publicado el 3 de marzo de 2006, aprobó el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos y derogó el Decreto Supremo N° 046-93-EM. Asimismo, el anexo del Decreto Supremo N° 015-2006-EM fue

⁶⁰ LEY N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de agosto de 1993, modificada por la Ley N° 26734, publicada en el diario oficial El Peruano el 31 de diciembre de 1996.

Artículo 87°.- Las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que desarrollen actividades de hidrocarburos deberán cumplir con las disposiciones sobre el Medio Ambiente. En caso de incumplimiento de las citadas disposiciones el OSINERG impondrá las sanciones pertinentes, pudiendo el Ministerio de Energía y Minas llegar hasta la terminación del Contrato respectivo, previo informe del OSINERG. El Ministerio de Energía y Minas dictará el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos.

⁶¹ DECRETO SUPREMO N° 046-93-EM, Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 1993.

Artículo 1°.- Apruébase el Reglamento de Medio Ambiente para las actividades de Hidrocarburos, que consta de diecisiete (17) Títulos, Cincuentiséis (56) Artículos, Tres (3) Disposiciones Complementarias y Una (1) Disposición Transitoria, que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

⁶² CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ.

Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

⁶³ DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

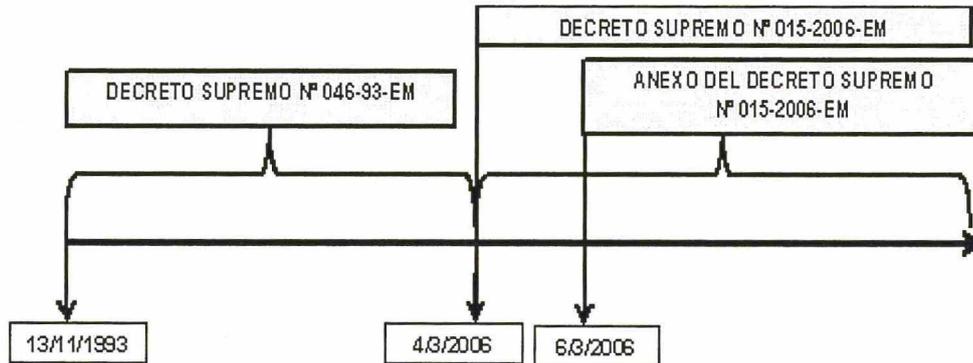
Artículo 1°.- Apruébase el nuevo Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, que consta de diecisiete (17) títulos, noventaicinco (95) artículos, ocho (08) disposiciones complementarias, seis (06) disposiciones transitorias y dos (02) disposiciones finales, que forman parte integrante del presente Decreto Supremo.

Artículo 2°.- Deróguese el Decreto Supremo N° 046-93-EM, así como, el D.S. N° 09-95-EM que modificaba el anterior, junto con las disposiciones que se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Supremo.

publicado el 5 de marzo de 2006, por lo que el citado instrumento empezó a regir el **6 de marzo de 2006**.

80. Lo antes señalado se explica en el Grafico N° 1 que se observa a continuación:

Gráfico N° 1



81. Ahora bien, teniendo en cuenta el periodo de vigencia de los Decretos Supremos N°s 046-93-EM y 015-2006-EM, corresponde verificar cuáles eran los instrumentos de gestión ambiental (en adelante, **IGA**) – referidos a la terminación de la actividad de hidrocarburos – que contemplaba cada una de las citadas normas.

82. Del análisis de los Decretos Supremos N°s 046-93-EM y 015-2006-EM, respecto a la terminación de las actividades de hidrocarburos se contemplaron los siguientes IGA detallados en el Cuadro N° 7 a continuación:

Cuadro N° 7: IGA contemplados

N°	Decreto Supremo N° 046-93-EM		Decreto Supremo N° 015-2006-EM	
	IGA	SUPUESTO	IGA	SUPUESTO
1	Plan de Abandono del Área ⁶⁴ (Artículo 56 ⁶⁵)	Decisión oficial de terminar las actividades de	Plan de Abandono ⁶⁶ (Artículo 89 ⁶⁷)	Decisión de dar por terminada las actividades de

⁶⁴ **Plan de Abandono del Área.-** Es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación. Este incluirá medidas a adoptarse para evitar efectos adversos al medio ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar en el corto, mediano o largo plazo. (Resaltado agregado)
(Definición contemplada en el Título XVI del Decreto Supremo N° 046-93-EM)

⁶⁵ **DECRETO SUPREMO N° 046-93-EM.**
Artículo 56°.- Dentro de los 45 días calendario a partir de la fecha en que el responsable de un proyecto u operador haya tomado la decisión oficial de terminar sus actividades de hidrocarburos, éste deberá presentar ante la Autoridad Competente un Plan de Abandono del área, coherente con el o los presentados en los EIA o PAMA respectivamente, debiéndose observar el siguiente trámite:

a) Teniendo en cuenta el uso que se le dará posteriormente al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema, propondrá las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el área, así como, el cronograma de ejecución.

N°	Decreto Supremo N° 046-93-EM		Decreto Supremo N° 015-2006-EM	
	IGA	SUPUESTO	IGA	SUPUESTO
		hidrocarburos.		hidrocarburos por parte del titular.
2	-	-	Plan de Abandono Parcial ⁶⁸ (Artículo 90 ⁶⁹)	Abandonar parte de un área o instalación.
3	-	-	Plan de Cese Temporal ⁷⁰ (Artículo 91 ⁷¹)	Cuando se decida suspender temporalmente las actividades en todo o en parte.

Elaboración: TFA

83. De lo expuesto se observa que recién con la vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM (desde el 6 de marzo de 2006) se contempla, entre otros, como una obligación ambiental fiscalizable el contar con un Plan de Cese Temporal.

- b) La D.G.H. en un plazo no mayor de 45 días calendario deberá emitir resolución, la cual podrá ser de aprobación o n°. De no emitirse resolución alguna, se dará por aprobado el Plan. En el caso de la no aprobación el responsable tiene un plazo de 45 días calendario para revisar el Plan de Abandono y la Autoridad Competente tendrá un plazo de 45 días calendario para emitir nueva resolución dictando en última instancia las acciones adicionales que deberá ejecutar el responsable para abandonar el área, así como, el plazo de ejecución del Plan de Abandono.
- c) La verificación del cumplimiento del Plan de Abandono será efectuado por un auditor registrado en la D.G.H.; el mismo que emitirá un informe a la Autoridad Competente.
- d) En el caso de que el responsable de un proyecto u operador haya emitido cartas de crédito de fiel cumplimiento del Plan de Abandono, éste no podrá retirarlas hasta que la Autoridad Competente dé por aceptado como conforme el informe del auditor referente al abandono del área.

⁶⁶ **Plan de Abandono.-** Es el conjunto de acciones para abandonar un área o instalación, corregir cualquier condición adversa ambiental e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Este Plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al Ambiente por efecto de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad. (Resaltado agregado)
(Definición contemplada en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM)

⁶⁷ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**
Artículo 89°.- El Titular que haya tomado la decisión de dar por terminada sus Actividades de Hidrocarburos, deberá comunicarlo por escrito a la DGAAE. Dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes deberá presentar ante la DGAAE un Plan de Abandono, coherente con las acciones de abandono descritas en los instrumentos de Gestión Ambiental aprobados (...)

⁶⁸ **Plan de Abandono Parcial.-** Es el conjunto de acciones para abandonar parte de un área o instalación. Se deberán tomar en cuenta todas las medidas de un Plan de Abandono.
(Definición contemplada en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM)

⁶⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**
Artículo 90°.- El Plan de Abandono Parcial se ceñirá a lo establecido en el artículo anterior en lo referente a tiempo y procedimiento. Este abandono parcial no requiere de Garantía de Seriedad de Cumplimiento.

⁷⁰ **Plan de Cese Temporal.-** Es el conjunto de acciones para dejar temporalmente las actividades de hidrocarburos en un área o instalación.
(Definición contemplada en el artículo 4° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM)

⁷¹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.**
Artículo 91°.- Cuando el operador decida suspender temporalmente sus actividades en todo o en parte, deberá elaborar un Plan de Cese Temporal de Actividades destinado a asegurar la prevención de incidentes ambientales y su control en caso de ocurrencia, y someterlo a aprobación por la DGAAE. El procedimiento administrativo seguirá lo dispuesto en el artículo 89 sobre terminación de actividades. El reinicio de actividades se realizará informando previamente a la DGAAE de tal hecho.

En tal sentido, corresponde determinar si los hechos imputados a Pluspetrol Norte ocurrieron bajo la vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

84. Tal como se ha mencionado en párrafos precedentes, la DFSAI sancionó a la recurrente por incumplir lo dispuesto en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, indicando que:
- a) Desactivó la Batería 4-Capirona **desde el año 2004**, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la autoridad competente.
 - b) Desactivó la Batería 6-Valencia **desde el año 2005**, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la autoridad competente.
 - c) Desactivó la Batería 7-Nueva Esperanza **desde el año 2005**, sin haber sometido su Plan de Cese Temporal a la autoridad competente.
85. Asimismo, en los considerandos 34 y 35 de la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI, la DFSAI indicó lo siguiente:

“34. En tal sentido, se ha producido una situación ilícita que no ha sido cesada o alterada, debido que al fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador (3 de agosto de 2012) y de la emisión de la presente Resolución Directoral, las Baterías: (i) 4-Capirona, (ii) 6-Valencia y (iii) 7- Nueva Esperanza no contaban con la aprobación de un plan de cese temporal, (...).

35. Por tanto, corresponde calificar dichos hechos como infracciones de acción continuada”.

86. No obstante ello, debe mencionarse que en los años 2004 y 2005 se encontraba vigente el Decreto Supremo N° 046-93-EM, el cual no contemplaba como obligación ambiental fiscalizable el contar con un Plan de Cese Temporal; por tanto, el hecho que Pluspetrol Norte haya desactivado las Baterías 4, 6 y 7 sin contar con dicho instrumento en las referidas fechas no configuró ningún incumplimiento.
87. Cabe indicar que el autor Daniel Maljar define a las infracciones continuadas como *“el mantenimiento de una **situación ilícita** en tanto no sea alterada mediante una conducta contraria por parte del autor de la infracción (...)⁷²”*. (Resaltado agregado)
88. En tal sentido, esta Sala considera que la forma en la cual se han imputado los hechos a Pluspetrol Norte – desactivación de las Baterías 4, 6 y 7 desde los años 2004 y 2005 sin contar con un Plan de Cese Temporal – no configura una situación ilícita que perdura en el tiempo, puesto que dichos hechos ocurrieron durante la vigencia del Decreto Supremo N° 046-93-EM, el cual no exigía la

⁷² MALJAR, Daniel. *El Derecho Administrativo Sancionador*. Buenos Aires: Ad Hoc, 2004, p. 215.

obligación de contar con un Plan de Cese Temporal. Por tanto, no se podría afirmar que se trata de una situación ilícita que perdura en el tiempo, inclusive durante la vigencia del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.

89. En ese escenario, al haberse determinado que en el presente caso la obligación ambiental contenida en el artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no le era exigible a Pluspetrol Norte – ello, en virtud a los hechos imputados – esta Sala considera que corresponde revocar la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI del 25 de abril de 2014 y, en consecuencia, disponer el archivo del procedimiento administrativo sancionador iniciado contra la citada empresa.

V.3. En relación a la medida correctiva impuesta

90. En cuanto a lo sostenido en el literal e) del considerando 9 de la presente resolución, debe indicarse que habiéndose declarado la nulidad de la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI del 25 de abril de 2014, en el extremo referido al incumplimiento del artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y al haberse dispuesto revocar la citada resolución en el extremo referido al incumplimiento del artículo 91° de la referida norma, carece de objeto pronunciarse sobre los argumentos señalados por la empresa respecto a las medidas correctivas impuestas respecto al Plan de Abandono Parcial y los Planes de Cese Temporal.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema 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° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

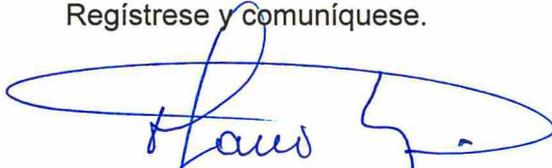
SE RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI del 25 de abril de 2014 que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. en el extremo del incumplimiento de las obligaciones contenidas en el literal g) del artículo 43°, el artículo 47° y el artículo 91° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y, en consecuencia, archivar el presente procedimiento administrativo en dichos extremos, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

SEGUNDO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 235-2014-OEFA/DFSAI del 25 de abril de 2014 que sancionó a Pluspetrol Norte S.A., en el extremo referido al incumplimiento del artículo 89° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y, en consecuencia retrotraer el presente procedimiento administrativo sancionador al momento en que el vicio se produjo; y **DEVOLVER** los actuados a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos para que proceda de acuerdo con sus atribuciones, por los fundamentos expuestos en los considerandos 46 al 68 de la parte considerativa de la presente resolución.

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

Regístrese y comuníquese.



.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Presidente
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Vocal
Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental