



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

RESOLUCIÓN N° 013-2019-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE N° : 487-2018-OEFA/DFAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2091-2018-OEFA/DFAI

SUMILLA: Se declara la **NULIDAD** de la **Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI del 28 de julio de 2019, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta referida a no realizar una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014, en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes-Samamuro del Lote 8; al haberse vulnerado el debido procedimiento al no motivar la determinación del área que encerró el cálculo de la multa. En consecuencia, se debe retrotraer el procedimiento sancionador hasta el momento en que el vicio se produjo.**

Lima, 04 de diciembre de 2019

I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A.¹ (en adelante, **Pluspetrol Norte**) es una empresa que realiza actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 8 (en adelante, **Lote 8**), el cual se encuentra ubicado en el distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto, en las cuencas de los ríos Corrientes y Tigre².
2. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos (**DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20504311342.

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

Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote 8 (en adelante, **PAMA del Lote 8**)³.

3. El 5 de diciembre de 2006, mediante Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AAE, el Minem, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (**Dgaae**) aprobó el Plan Ambiental Complementario del Lote 8 (en adelante, **PAC del Lote 8**).
4. El 19 de mayo de 2014, Pluspetrol Norte remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, mediante el cual informó que, el 18 de mayo de 2014, personal de la comunidad de Santa Teresa reportó la presencia de Hidrocarburos a la altura del Km. 60 del Oleoducto Corrientes-Saramuro.
5. El 28 de mayo de 2014, Pluspetrol Norte presentó al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales, realizando precisiones sobre el derrame ocurrido en el kilómetro 57+062 del Oleoducto Corrientes-Saramuro.
6. El 6 de setiembre de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del OEFA, realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes-Saramuro, ubicado en el Lote 8, con el fin de verificar el estado de las áreas afectadas como consecuencia del derrame de petróleo crudo.
7. Sobre la base de la información recogida en la Supervisión Especial 2017, el 11 de diciembre de 2017, la DS emitió el Informe de Supervisión N°697-2017-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe de Supervisión**)⁴.
8. En atención a los hechos suscitados, y sobre la base del Informe de Supervisión, mediante la Resolución Subdirectoral N° 1066-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 20 de abril de 2018⁵, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte.
9. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Pluspetrol Norte⁶, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1038-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁷ del 26 de junio de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.

³ Debe mencionarse que el referido PAMA fue modificado a través del Oficio N° 3451-99-EM/DGH del 9 de setiembre de 1999, y de la Resolución Directoral N° 086-2002-EM/DGAA del 14 de marzo de 2002.

⁴ Folios 2 al 9.

⁵ Folios 11 al 13. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de abril de 2018 (folio 14).

⁶ Presentado mediante escrito con registro N° 45821 el 22 de mayo de 2018 (folios 15 al 30).

⁷ Folios 35 a 45. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante la Carta N° 2000-2018-OEFA/DFAI/SDI el 3 de julio de 2018 (folio 46).

10. Posteriormente, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018⁸, mediante la cual se resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte⁹ por la infracción referida a no realizar una descontaminación efectiva en el área impactada como consecuencia del derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014 en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes-Samamuro del Lote 8¹⁰, toda vez que se advirtió que las concentraciones de los parámetros fracciones de hidrocarburos F2(C10-C28), en el punto de muestreo de suelo 179,6 Km57-D1, superan los Estándares de Calidad Ambiental Suelo. Asimismo, mediante dicho acto se sancionó a Pluspetrol Norte con una multa de 3.19 (tres con 19/100) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por la comisión del extremo antes indicado e impuso una medida correctiva¹¹.

⁸ Folios 66 a 78. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a Pluspetrol Norte el 11 de setiembre de 2018 (folio 79).

⁹ Cabe precisar que mediante la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI, la DFAI declaró el archivo del procedimiento administrativo sancionador respecto a la imputación N° 1, en el extremo referido a no realizar una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos, en el cual se advirtió que la concentración en el parámetro como hexavalente en los puntos de muestreo de suelo 179.6, km57-D y 179,6km57-D2.

¹⁰ Cabe señalar que la conducta infractora detalla en la resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI fue la siguiente:

Cuadro N° 1.- Detalle de la conducta infractora

Conducta infractora	Normas sustantivas	Normas tipificadoras
Pluspetrol Norte no realizó una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014 en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes Saramuro del Lote 8, toda vez que se advirtieron que las concentraciones de los parámetros fracciones de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo de suelo 179,6 km57-D1, superan los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo.	Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH).	Numeral 2.4 de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (RCD N° 035-2015-OEFA/CD)

Fuente: Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI
Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA)

¹¹ Cabe señalar que la medida correctiva impuesta en la resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI fue modificada por el TFA a través de la Resolución N° 0385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM en los siguientes términos:

Conducta Infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Pluspetrol Norte no realizó una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014 en el	a) Pluspetrol Norte deberá identificar el área total afectada como consecuencia de la falta de descontaminación efectiva de las áreas originalmente impactadas por el derrame de	En un plazo no mayor a 20 días hábiles contados a partir del día siguiente de presentado el segundo informe del administrado.	a) En un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la presente resolución, el administrado remitirá a la DFAI, un primer informe que incluya como mínimo: - Actividades que se realizarán para identificar el área total afectada. - Actividades que se realizarán para controlar la migración del hidrocarburo presente en el área total afectada.

11. El 2 de octubre de 2018, Pluspetrol Norte interpuso un recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018. Luego de evaluados los argumentos del administrado el 16 de noviembre de 2018, el TFA emitió la Resolución N° 0385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, confirmando la responsabilidad del administrado por la infracción referida a no realizar una adecuada descontaminación. Asimismo, dispuso modificar la medida correctiva dictada, señalando que la misma no obligaba al administrado a identificar y remediar el área total impactada.

<p>kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes Saramuro del Lote 8, toda vez que se advirtieron que las concentraciones de los parámetros fracciones de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo de suelo 179,6 km57-D1, superan los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo.</p>	<p>hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014; dicha área total debe comprender como mínimo desde el punto de muestreo de suelo 179,6 km57-D1 hasta el límite del área originalmente afectada.</p> <p>b) Posteriormente, Pluspetrol Norte deberá acreditar que realizó la descontaminación del área identificada en función a lo señalado en el literal a); dicha acreditación podrá ser realizada mediante informes de ensayo elaborados por laboratorios acreditados y cuyos métodos de ensayo estén igualmente acreditados, fotografías fechadas y georreferenciadas, videos donde se observe el proceso de descontaminación de las áreas identificadas, entre otros.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Actividades que se realizarán para descontaminar el área total afectada. - Presentación de los puntos de muestreo a realizarse en coordenadas UTM WGS 84. - Presentación de un cronograma detallando las actividades a realizarse mensualmente. - Presentación del nombre de la consultora ambiental registrada que ejecutará el servicio. - Presentación del nombre del laboratorio acreditado con el que se trabajará, el cual presente los métodos de ensayo igualmente acreditados. - Presentación del nombre de la EPS-RS registrada con el que se trabajará. <p>En un plazo no mayor de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de recepcionado el primer informe remitido por el administrado, la DFAI emitirá su conformidad u observaciones. En caso existan observaciones, el periodo de subsanación total de las mismas será como máximo de 20 días hábiles, los cuales podrán ser repartidos a criterio de dicha autoridad.</p> <p>b) En un plazo no mayor a 15 días hábiles contados a partir del día siguiente de culminado el cronograma establecido en el primer informe, el administrado remitirá a la DFAI, un segundo informe que incluya como mínimo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Medios probatorios que permitan acreditar el cumplimiento de las actividades recogidas en el primer informe, como son: fotografías fechadas y georreferenciadas en coordenadas UTM WGS 84, videos donde se observe el proceso de descontaminación de las áreas impactadas, entre otros. - Informes de ensayo de los muestreos de calidad de suelo con sus respectivas cadenas de custodia. - Copias de los manifiestos de disposición final de residuos sólidos peligrosos generados producto de las actividades de descontaminación. <p>En un plazo no mayor de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de recepcionado el segundo informe remitido por el administrado, la DFAI, emitirá su conformidad u observaciones. En caso existan observaciones, el periodo de subsanación total de observaciones será como máximo de 20 días hábiles, los cuales podrán ser repartidos a criterio de la DFAI.</p>
--	--	--

12. Finalmente, la referida resolución del TFA declaró la nulidad de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI, en el extremo que sancionó al administrado con una multa ascendente a 3.19 (tres con 19/100) UIT, dado que la autoridad decisora únicamente consideró para el cálculo la multa el punto de monitoreo (1m²) y no el área circundante al área impactada originalmente por el derrame comprendido en la emergencia ambiental suscitada el 18 de mayo de 2014.
13. Como consecuencia de la nulidad declarada por el TFA, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, la misma que se sustentó en el Informe Técnico N° 0751-2019/DFAI-SSAG, a fin enmendar el vicio detectado por el superior jerárquico y sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) UIT vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la infracción referida a no realizar una descontaminación efectiva como consecuencia del derrame ocurrido el 18 de mayo de 2014, en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8.
14. El 23 de julio de 2019, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación¹² contra la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI¹³, en todos sus extremos a efecto que se declare la prescripción, revocación y/o nulidad del referido acto administrativo por los siguientes argumentos:

II. CUESTIONES PROCEDIMENTALES

Sobre la prescripción extintiva de la potestad sancionadora del OEFA, en el extremo relacionado a la imposición de sanciones

- a) Se ha configurado la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA en lo relativo a la atribución para imponer sanciones; dado que, si bien a través de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI, se declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la comisión de la infracción en cuestión, la primera instancia impuso la sanción impugnada luego de vencido el plazo prescriptivo de 04 (cuatro) años, aplicable al presente caso.

Sobre la naturaleza de la infracción imputada

- b) El ilícito imputado a Pluspetrol Norte constituye una infracción instantánea con efectos permanentes, toda vez que la infracción se consumó una vez de verificado el derrame del 18 de mayo de 2014 por inejecución de las acciones inmediatas de remediación; siendo que, lo que permaneció en el tiempo y lo que fue verificado por el OEFA durante la supervisión del 06 de setiembre de 2017 fueron los supuestos efectos o impactos negativos derivados de tal inejecución (suelo impactado).

¹² Presentado mediante escrito con registro N° 2019-E01-072214. (folios 127 a 181).

¹³ Notificada el 04 de julio de 2019.

Sobre la diferencia entre la fecha de configuración y verificación del ilícito y el criterio establecido por el TUO de la LPAG

- c) Sobre el particular, advierte la importancia de distinguir la fecha de verificación del ilícito de aquella en la que se configura u ocurre, siendo que esta última es la que importa a efectos de establecer el cálculo de prescripción establecido en el numeral 252.2 del artículo 252° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**).

Sobre la ausencia de relevancia legal de la fecha en que detectó la supervisión puntual del ECA suelo

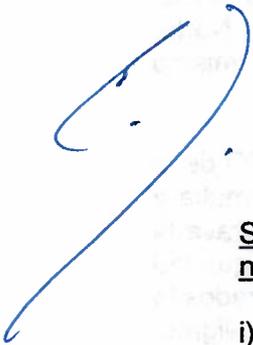
- d) Asimismo, tampoco puede considerarse que la fecha de prescripción es computable a partir de la fecha en que se verificó la excedencia puntual del ECA Suelo aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo 179,6 km 57- 01, en la medida que lo que se imputó a Pluspetrol Norte es no haber ejecutado la remediación efectiva del área impactada por el derrame del 18 de mayo de 2014.

Sobre la imposibilidad de calificar los hechos imputados como una infracción permanente

- e) El OEFA no puede calificar los hechos imputados como constitutivos de una infracción permanente, en la medida que esta última exige una conducta antijurídica prolongada de manera indefinida en el tiempo, lo que no ocurre en el presente caso. Lo anterior, toda vez que las infracciones administrativas se configuran o construyen a partir de determinados "comportamientos humanos" o "acciones concretas", no pudiéndose considerar o calificar como situación antijurídica la "voluntad" del infractor, al encontrarse en la esfera interna o subjetiva de los administrados.
- f) Ello, aunado a que el artículo 18° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**), prevé que el régimen de responsabilidad en el ámbito de competencias del OEFA es objetivo; razón por la cual, no cabe la valoración de la voluntad o subjetividad del agente a efectos de determinar la configuración de la infracción.

Sobre el cálculo del plazo de prescripción según las reglas del TUO de la LPAG

- g) Considerando que la infracción imputada constituye una de tipo instantáneo con efectos permanentes, la cual quedó configurada el 18 de mayo de 2014, al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador, esto es el 23 de abril de 2018 con la notificación de la imputación de cargos, habría transcurrido un plazo prescriptorio de 3 años, 11 meses y 5 días a favor de Pluspetrol Norte.

- 
- h) Dicho plazo prescriptorio, transcurridos veinticinco (25) días hábiles luego de haber emitido sus descargos con fecha 22 de mayo de 2018, se habría reanudado el 26 de junio de 2018, configurándose como plazo máximo para que el OEFA pueda ejercer válidamente su potestad sancionadora en el presente caso el 21 de julio de 2018; lo cual no ocurrió, toda vez que la DFAI recién sancionó a Pluspetrol Norte a través de la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI de fecha 28 de junio de 2019, notificada el 04 de julio de 2019, esto es, luego de que se produjo la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA en lo relativo a la atribución para imponer sanciones, lo que ocurrió el 13 de enero de 2019.
- 

Sobre el ejercicio parcial de la potestad sancionadora del OEFA y lo efectos de la nulidad de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI

- i) Si bien la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI antes del vencimiento del plazo prescriptorio, dicha resolución no implicó el ejercicio pleno de la potestad sancionadora del OEFA, ni extinguió la prescripción respecto a la determinación de la sanción, la cual fue invalidada por el TFA mediante la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de fecha 16 de noviembre de 2018.
- j) En tal sentido, de conformidad con los efectos de la declaración de nulidad descritos en el artículo 12° del TUO de la LPAG, a la fecha de emisión de la referida resolución, el OEFA aún no había ejercido la atribución referida a la imposición de sanciones, la cual se ejerció recién el 28 de junio de 2019, con la emisión de la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, es decir, luego de que se produjera la extinción por prescripción de la referida atribución el 13 de enero de 2019, razón por la cual debe declararse su nulidad y, en consecuencia, la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA respecto a la conducta infractora imputada.
- 

III. CUESTIONES MATERIALES

Sobre la vulneración de los principios del debido procedimiento y prohibición de reforma en peor

- k) Se ha producido la transgresión de los principios de debido procedimiento y prohibición de reforma en peor, por configuración del supuesto de reforma peyorativa indirecta; dado que, a raíz del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI, el TFA declaró su nulidad en el extremo de la determinación y graduación de la multa impuesta; y, a raíz de dicha nulidad, la DFAI emitió la Resolución de Sanción empeorando la situación jurídica de Pluspetrol Norte en base al ejercicio de su derecho a recurrir; toda vez que la sanción inicial de 3.19 UIT se vio incrementada hasta 2,503.716 UIT, vale decir, en 78,386%.
- l) Agregó que, independientemente de la consideración formal del TFA en el sentido de que la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI no surtió
- 
- 



efectos legales debido a la declaración de nulidad; lo cierto es que la Resolución de Sanción se encuentra causalmente ligada a la declaración de invalidez aquella, y se fundamenta en esta, en la medida que la primera debe su existencia a la declaración de nulidad de la segunda. Entonces, bajo un criterio de razonabilidad y seguridad jurídica, la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI no debió empeorar la situación jurídica de Pluspetrol Norte, la cual, en el plano de los hechos, sí se agravó dentro del mismo procedimiento.

- m) Así, si bien el efecto de la nulidad de un acto es su inexistencia, el TUO de la LPAG prohíbe que el superior jerárquico incremente el monto de la multa y que el propio órgano sancionador -al corregir su accionar viciado- agrave la sanción inicialmente impuesta. Por ello, en el marco del principio de seguridad jurídica, corresponde a la segunda instancia garantizar a los administrados la confianza y certeza de que se promoverá un accionar de revisión libre peligros.
- n) En ese sentido, solicita se declare la nulidad de la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, en el extremo del cálculo de la multa y se establezca que el monto de dicha sanción es el determinado a través de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI.

Sobre la transgresión de los principios del debido procedimiento y verdad material en el cálculo del beneficio ilícito

- 
- o) El cálculo de la multa realizado por la DFAI en la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI transgrede abiertamente los principios de debido procedimiento y verdad material, en tanto no ha justificado la extensión del área presuntamente impactada. Los resultados del monitoreo efectuado por el OEFA, durante la Supervisión Especial 2017, sólo arrojaron una superación puntual del ECA Suelo aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo 179,6 km 57-D1; y, el TFA tampoco justificó-técnica ni legalmente- el criterio adoptado en su Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM respecto al área supuestamente afectada.



Sobre el criterio adoptado en la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI y la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM respecto al área presuntamente afectada

- 
- p) Según es posible apreciar del Cuadro N° 2 de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI relativo a los Resultados de Laboratorio de Suelos -la cual fue confirmada por el TFA-, en el marco del presente procedimiento sancionador solo se pudo acreditar y atribuir a Pluspetrol Norte la superación del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en un solo punto de muestreo.
 - q) Así, atendiendo a que se trató de una superación puntual, al momento de realizar el cálculo del beneficio ilícito la DFAI consideró el costo evitado relacionado a la remediación de un área de 1 m², lo cual resultó razonable, al

no contar con otros puntos en los cuales se haya comprobado la superación de los ECA Suelo, determinando la Autoridad, en base al cálculo de dicho factor, la multa final de 3.19 UIT.

- r) No obstante lo anterior, y pese a que Pluspetrol Norte no impugnó el cálculo del beneficio ilícito contenido en la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI, el Colegiado decidió aprovechar el recurso de apelación interpuesto para dejar sin efecto la multa impuesta y establecer que el área presuntamente impactada debía considerar el área circundante, la cual comprendería el área que se extiende desde el punto en el que se encontró presencia de hidrocarburos y el área identificada en el derrame de mayo de 2014.

Sobre la ausencia de motivación legal y técnica del criterio adoptado en la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM respecto al área presuntamente afectada

- s) El criterio antes señalado con relación al área presuntamente afectada no fue justificado por el TFA en base a instrumento técnico o legal alguno que lo respalde, por lo que, a la fecha, Pluspetrol Norte desconoce cuál es el sustento del mismo, considerando que: i) en el presente procedimiento administrativo sancionador sólo está probado que hubo una superación puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo 179,6 km 57-D1; y, ii) no existe ninguna evidencia de la que se advierta que entre el punto de muestreo 179,6 km 57-D1 y la zona donde ocurrió el derrame se hayan verificado superaciones de los ECA Suelo y que, de haberlos, éstos sean atribuibles a Pluspetrol Norte.

Sobre la variación arbitraria del área presuntamente afectada y la ausencia de motivación sobre la misma en la Resolución de Sanción

- t) Considerando la nulidad de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI declarada por el TFA, la primera instancia, mediante la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, varió el área impactada a la que se alude de 1 m², a 6,969 m², sobre la base de una supuesta información técnica desarrollada por la autoridad instructora. No obstante, dicha información no ha sido incluida en la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, ni fue previamente notificada a Pluspetrol Norte, razón por la cual se desconocen los fundamentos que han justificado tal variación, deviniendo la misma en arbitraria, además de implicar una clara transgresión al derecho de defensa de Pluspetrol Norte.

Sobre la aplicación de los criterios establecidos en la Guía para el Muestreo de Suelos del Minam para la identificación de sitios impactados por actividad de hidrocarburos en el marco de las actividades del OEFA

- u) En diversos pronunciamientos emitidos por el OEFA se ha reconocido la aplicación de los criterios establecidos en la Guía para Muestreo de Suelos del

MINAM, en el marco de sus actividades de fiscalización orientadas a la identificación de sitios impactados. En un escenario en que el TFA decida cambiar el criterio antes mencionado, debe tomarse en cuenta lo siguiente:

- v) En virtud del tercer párrafo del Rubro 11 de dicha Guía, su aplicación se extiende a los muestreos de suelos que se realizan para actividades en curso, como ha ocurrido en este caso.
- w) En base al segundo párrafo del Rubro 11 de dicha Guía, ésta regula diversos tipos de muestreo, que comprenden: i) muestreo de identificación; ii) muestreo de detalle; iii) muestreo de nivel de fondo; y, iv) muestreo de comprobación de remediación.
- x) En el presente caso, en tanto el muestreo realizado por la Dirección de Supervisión del OEFA estuvo orientado a verificar la existencia de presunta contaminación en el suelo debido a la supuesta falta de acciones de remediación como consecuencia del derrame relacionado a la infracción imputada, el tipo de muestreo que correspondía aplicar en este caso es el "muestreo de identificación", definido en el Glosario de la Guía.
- y) En base a dichas consideraciones, solicita se realice una adecuada interpretación del contenido de la Guía para el Muestreo de Suelos; sin omitir ninguna sección del mismo.

Sobre la determinación del área supuestamente afectada de 6, 969 m² que no se ajusta a los criterios técnicos establecidos en la Guía de Muestreo de Suelo del Minam

- z) De acuerdo al Rubro 1.3 de la Guía para el Muestreo de Suelos del MINAM, existen dos tipos de muestreo distintos orientados a la identificación de suelos impactados y la determinación del área contaminada, que son el Muestreo de Identificación (MI) y el Muestreo de Detalle (MD), respectivamente, los cuales se han incumplidos en el monitoreo de los puntos de muestreo que dan lugar al presente caso.
- aa) Ello, considerando que se ha estimado una supuesta área afectada de 6,969 m², por lo que, de acuerdo a la Guía para determinar la presencia de impactos en el suelo, en un área potencial de 1 hectárea o 10,000 m², se requiere un mínimo de 9 puntos de muestreo en los cuales se haya verificado la superación de los ECA para Suelos como muestra representativa. Contrario a lo señalado, OEFA realizó el monitoreo únicamente en dos (2) puntos de muestreo, de los cuales sólo verificó una excedencia puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en uno de ellos, estos son, en el punto de muestreo 179,6 km 57-D1.
- bb) Asimismo, tampoco existe evidencia alguna de que el OEFA haya seguido las pautas propias del Muestro Detallado para determinar la supuesta área afectada de 6,969 m², dado que, al haber verificado la superación del ECA

Suelo en un punto de muestreo -acorde con la Tabla N° 6 de la Guía para el Muestro de Suelos- debió realizar un muestro adicional de 4 puntos mínimos para determinar el alcance del área impactada, lo cual no se verifica en el presente caso.

- cc) En ese sentido, en la medida que no existe ningún asidero técnico y legal que respalde la determinación del área impacta de 6,969 m², el cálculo del costo evitado relacionado al beneficio ilícito de la infracción imputada que se basó en dicho dato es nulo de pleno derecho por transgresión del marco legal expuesto.

Sobre la contradicción en torno a la determinación del área presuntamente afectada y los costos evitados orientados a la delimitación y dimensionamientos del área impactada

- dd) En la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI y su Informe N° 00751-2019-OEFA/DFAI-SSAG, la primera instancia utiliza un razonamiento contradictorio en el cálculo del beneficio ilícito. Por un lado, establece que la dimensión del área impactada sería de 6,969 m², sin embargo, incluye como costo evitado inversiones orientadas a delimitar y dimensionar el área impactada, lo que demuestra que dicha autoridad no tiene ninguna certeza, ni ha determinado correctamente la dimensión la misma. De contar con información certera, no hubiese incluido como costo evitado la realización de estudios orientados a identificar la extensión de aquella.

Sobre la invalidez del resultado que arrojó la superación puntual del ECA suelo para el uso agrícola

- ee) Según la Tabla N° 2 de la Guía para el Muestreo de Suelos del MINAM, a efectos de que el análisis de las muestras de suelo resulten representativas, se precisa que tales muestras se tomen a determina profundidad del suelo; asimismo, de acuerdo con la Tabla N° 4 de la Guía para el Muestreo de Suelos del MINAM, se establece que el tiempo máximo de conservación de las muestras de suelo para su análisis correspondiente en el laboratorio, para el caso del parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28), es de 14 días, siendo importante acotar que la muestra debe mantenerse a una temperatura de 4°C.

- ff) De la revisión del Informe de Ensayo N° SAA-17/02243, que contiene el resultado con la superación puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10- C28) en el punto de muestreo 179,6 km 57-01, así como de la cadena de custodia S/N con fecha de recepción del laboratorio AGQ PERÚ S.A.C. del 20 de setiembre de 2017, relacionada a la muestra tomada en citada punto, se desprende lo siguiente:
- i) ninguno de dichos documentos identifica a qué profundidad se tomó la muestra, ni mucho menos a qué temperatura se preservó la misma; y, ii) la información contenida en el Informe de Ensayo, corroborada en base a la cadena de custodia, demuestran que la muestra correspondiente fue tomada



el 09 de setiembre de 2017 y que fue remitida al laboratorio el 20 de setiembre de 2017, para iniciar el análisis respectivo el 22 de setiembre de 2017, de lo que se desprende que la muestra fue analizada luego del vencimiento del tiempo máximo 14 días de conservación de la muestra.



gg) Debido a lo anterior, el resultado en base al cual se ha determinado el área presuntamente afectada de 6,969 m² es inválido; y, por tanto, no es idóneo para acreditar la existencia de dicha dimensión del impacto. En tal sentido, se han vulnerado los principios de debido procedimiento y verdad material en el cálculo del beneficio ilícito, por lo que debe declararse la nulidad de la Resolución impugnada y establecer que el monto de dicha sanción es el determinado a través de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI.

Sobre la tasa COK y el factor "T" utilizado en el cálculo del beneficio ilícito



hh) Del Informe N° 00751-2019-OEFA/DFAI-SSAG, se observa que la DFAI utilizó una tasa COK anual equivalente al 16.31% (1.27% mensual) para realizar el cálculo del beneficio ilícito; siendo importante destacar que se precisó que dicha tasa fue extraída del Estudio Aplicación de la Metodología de la Estimación del WACC: El caso del sector hidrocarburos peruano del año 2011.

ii) La tasa COK, que es empleada por el OEFA para medir la rentabilidad obtenida por el agente por no realizar las inversiones necesarias para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales es distinta para cada sector y variable en el tiempo, toda vez que está determinada en función a las condiciones económicas, financieras y de mercado -en general- del sector respectivo.



jj) Por ello, en tanto la existencia de la conducta infractora fue declarada a través de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI de fecha 29 de agosto de 2018, los costos evitados estimados a la fecha de la comisión de la infracción debieron actualizarse al mes de agosto de 2018, en base a una tasa de rentabilidad que refleje las condiciones económicas del sector hidrocarburos para dicho año.

kk) En tal sentido, la aplicación la tasa COK del año 2011 para estimar la multa resulta errónea y transgrede los principios de debido procedimiento (motivación) y verdad material, por lo que solicita se declare la nulidad de la Resolución impugnada en este extremo y se modifique el cálculo de la multa en función a una tasa COK para el sector hidrocarburos del año 2018.



Respecto a que corresponde aplicar una probabilidad de detección total (1)

ll) Pluspetrol Norte no sólo reportó a OEFA el derrame ocurrido, conforme a sus obligaciones ambientales, sino que también proporcionó información sobre las acciones de descontaminación adoptadas. Esto significa que el OEFA siempre tuvo la posibilidad de ejercer sus acciones de fiscalización a efectos de

1

verificar la eficacia de las mismas, por lo que el TFA debe dejar sin efecto el valor de 75% asignado por la DFAI al factor "p" y aplicar un valor del 100%, reduciendo la multa en base a este último valor.

Respecto a la no motivación de los valores asignados a los factores de gradualidad

C2

mm) Se han transgredido los principios de debido procedimiento y verdad material por deficiente motivación en la determinación de los valores asignados a los factores de gradualidad; por lo que solicita se declare la nulidad de la Resolución impugnada y se proceda a modificar el valor final asignado al factor "F" reduciéndolo a 114%, en base a las siguientes consideraciones:

En cuanto al criterio 1.1 del factor f.1

nn) De la revisión de la Resolución impugnada, el Informe de Supervisión y demás actuados obrantes en el expediente no se advierte cuál es el sustento técnico que respalda la afirmación de que se ha producido una afectación potencial de la flora y fauna del entorno; no se han identificado cuáles son las supuestas especies que podrían verse afectadas por el hecho relacionado a la conducta infractora. Al no existir ningún instrumento de prueba que lo acredite, a este criterio se le debe asignar un valor de 0%.

En cuando al criterio 1.2 del factor f.1

oo) En el presente caso, sólo se ha atribuido responsabilidad a Pluspetrol Norte en base a la superación puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo 179,6 km 57-D1, vale decir, por la supervisión de un (1) sólo parámetro o estándar de comparación, por lo que debe corregirse el valor asignado al criterio 1.2 del factor f.1, reduciéndolo a 6%.

En cuanto al criterio 1.3 del factor f.1

pp) La DFAI considera que el daño potencial se produciría en la zona de influencia directa del Lote 8, asignándole un valor de 10%; pese a que no existe ningún instrumento o medio probatorio que sustente tal aseveración. La determinación de la DFAI se basa en una consideración abstracta y subjetiva en torno a dónde cree que se produciría el daño potencial; más no fundamenta dicha aseveración con ningún dato o documento técnico, contraviniendo el principio de verdad material, por lo que a este criterio debe asignarse un valor de 0%.

En cuanto al criterio 1.4 del factor f.1

qq) La DFAI le asigna a este criterio un valor de 18% por considerar que la recuperabilidad de las áreas impactadas será a mediano plazo; sin embargo, no explica las razones que justifican tal afirmación, por lo que, ante esta falta



de probanza y justificación en torno a lo afirmado, el Colegiado debe dejar sin efecto esta apreciación, reduciendo el valor a 0%.

En cuando al criterio 1.7 del factor f.1



rr) La DFAI le asigna a este criterio un valor de 60% por considerar que existiría afectación a la salud de las personas. Sin embargo, de la revisión de los actuados obrantes en el expediente administrativo no se advierte la existencia de algún informe médico o científico -en general- que justifique el hecho de que una superación puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo 179,6 km 57-01 pueda poner en riesgo la salud humana. En tanto no es posible determinar en función a la información disponible que se han generado riesgos a la salud de las personas, este factor debe tener un valor de 0%.

En cuando al factor f.2



ss) La DFAI ha asignado al factor f.2 el valor de 16%, debido a que toma en cuenta el índice de pobreza total del distrito de Urarinas, provincia y departamento de Loreto, el cual ascendería a 69.1% según un estudio del INEI del 2009. Sin embargo, dicho valor refleja condiciones distintas a las del año en que se llevó a cabo la supervisión. De acuerdo al Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria 2007-2016, emitido por el INEI con fecha más reciente, la incidencia de pobreza en Loreto al año 2016 fluctúa entre 32.4% al 36.1%. En aplicación del principio de verdad material, solicita al TFA revocar el cálculo de la multa y, de corresponder un nuevo cálculo, se considere para el f.2 el valor de 8%.

Sobre la vulneración del principio de no confiscatoriedad



tt) De conformidad con el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD (RPAS del OEFA), en base al principio de no confiscatoriedad, el OEFA, en el ejercicio de su potestad sancionadora, no podrá imponer multas mayores al 10% de los ingresos brutos anuales percibidos por el agente infractor el año anterior a la fecha en que ha cometido la infracción; el cual debe ser acreditado por éste último en el marco del procedimiento administrativo sancionador.



uu) En este contexto, se tiene que, a la fecha, el OEFA ha tramitado un total de seis (6) procedimientos administrativos sancionadores contra Pluspetrol Norte por presuntos ilícitos administrativos cometidos durante el año 2017, cuyas multas impuestas por tales ilícitos, haciendo un análisis integral, ascienden a un total de 6,356.97 UIT, superando el 10% de los ingresos brutos anuales percibidos el año 2016.

vv) Sobre el particular, si bien es cierto que la primera instancia del OEFA ha realizado el análisis del principio de no confiscatoriedad en cada uno de los procedimientos administrativos sancionadores referidos, respecto de los

1

cuales las multas impuestas no superan en 10% aludido, dicho análisis se ha efectuado de manera aislada y no integral, razón por la cual los resultados que se obtienen no vienen reflejando el verdadero nivel de las multas impuestas por OEFA a Pluspetrol Norte.

2

ww) En este caso, las multas impuestas a Pluspetrol Norte por infracciones cometidas el 2017, al haber superado largamente el 10% de los ingresos brutos anuales percibidos el año 2016, debe declararse la nulidad de la Resolución impugnada y, en tal sentido, ajustar el nivel de la multa de modo tal que -considerando las demás sanciones impuestas a Pluspetrol Norte por infracciones cometidas en el 2017- ésta se ajuste al mandato legal derivado de dicho principio.

IV. COMPETENCIA

15. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (**Decreto Legislativo N° 1013**)¹⁴, se crea el OEFA.
16. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325 Ley de SINEFA¹⁵, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica

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

1. Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental

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

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

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

El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, que constituye un pliego presupuestal. Se encuentra adscrito al MINAM, y se encarga de la fiscalización, supervisión, evaluación, control y sanción en materia ambiental, así como de la aplicación de los incentivos, y ejerce las funciones previstas en el Decreto Legislativo N° 1013 y la presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental. (...).

Artículo 11°. - Funciones generales

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

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

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

17. Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA se dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁶.
18. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁷ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁸ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
19. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley del SINEFA¹⁹, y en los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²⁰, se dispone que el TFA es el órgano

¹⁶ 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.

¹⁷ **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.

¹⁸ **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.

¹⁹ 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.

²⁰ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 21 de diciembre de 2017.

Artículo 19°. - Tribunal de Fiscalización Ambiental

19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutivo que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos

encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

V. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

20. 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)²¹.
21. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (LGA)²², se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
22. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define cuánta protección otorga al ambiente y a los recursos naturales, pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.
23. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes

de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.

19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- Conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos administrativos impugnables emitidos por los órganos de línea del OEFA.
- Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

²¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC (fundamento jurídico 27).

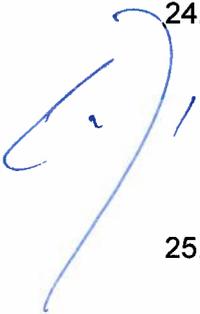
²² LEY N° 28611.

Artículo 2°.- Del ámbito (...)

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



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 ambiente²³.

- 
24. 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 fundamental²⁴, 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 preserve²⁵; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁶.
25. 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.
26. 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 inciertos²⁷.
27. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia



²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC (fundamento jurídico 33).

²⁴ **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.

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC (fundamento jurídico 9).



ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

VI. ADMISIBILIDAD

28. El recurso de apelación ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 220° y 221° del TUO de la LPAG²⁸; por lo que es admitido a trámite.

VII. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

29. Previo al análisis de fondo del presente caso, este Tribunal considera necesario en señalar algunas consideraciones previas a fin de delimitar el pronunciamiento respecto al caso en concreto.
30. Tal como se indicó en los antecedentes, mediante Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018, la DFAI resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, por no realizar una descontaminación efectiva como consecuencia del derrame ocurrido el 18 de mayo de 2014.
31. Ahora bien, cabe resaltar que, como consecuencia del cuestionamiento²⁹ a dicho acto, este Colegiado emitió la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, donde resolvió, entre otros puntos, lo siguiente:

(...)

SEGUNDO. - CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A., por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO. - MODIFICAR la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018, en el extremo de la medida correctiva referido a la obligación ordenada a Pluspetrol Norte S.A., detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; la cual queda fijada en los siguientes términos: (...)

²⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444

Artículo 220. - Recurso de apelación

El recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.

Artículo 221. - Requisitos del recurso

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

²⁹ Cabe precisar que dicho acto fue cuestionado a través del recurso de apelación interpuesto por Pluspetrol el 2 de octubre de 2018.

CUARTO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A., con una multa ascendente a tres con diecinueve (3.19) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por los fundamentos expuestos en la parte considerativa y, en consecuencia **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

32. Tal como se observa, este Colegiado estimó conveniente en confirmar la responsabilidad, modificar la medida correctiva dictada y declarar la nulidad de la sanción impuesta al considerar que autoridad decisora no había determinado correctamente el área impactada como consecuencia del derrame.
33. En ese sentido, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, a fin enmendar el vicio detectado y sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 2, 503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) UIT.
34. En función a lo indicado, cabe señalar que el presente pronunciamiento se limitará a revisar el nuevo cálculo de multa impuesta por la Autoridad Decisora, dado que la responsabilidad de Pluspetrol Norte fue debidamente declarada a través de la Resolución N° 2091-2018-OEFA/DFAI.

VIII. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

35. La cuestión controvertida en el presente caso es determinar si la multa calculada fue debida motivada por la Autoridad Decisora conforme a derecho.

IX. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

36. De manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación, este Tribunal considera necesario traer a colación los principios de legalidad y debido procedimiento, de conformidad con las prerrogativas conferidas al mismo en el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD³⁰, resulta necesario verificar si al emitirse la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFSAI, la Autoridad Decisora cumplió con la observancia de los referidos principios que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³¹. Una vez dilucidada dicha cuestión, este

³⁰ Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, mediante el cual se aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de junio de 2019.

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

2.2 El Tribunal de Fiscalización Ambiental vela por el cumplimiento del principio de legalidad y el respeto del derecho de defensa y el debido procedimiento, así como por la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública. (...)

³¹ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

Tribunal se pronunciará, de corresponder, sobre los argumentos planteados por el administrado en su recurso de apelación.

37. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es menester precisar que el principio de legalidad previsto en el inciso 1.1³² del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas, y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³³.

38. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente³⁴:

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

El principio de sujeción de la Administración a la legislación, denominado modernamente como “vinculación positiva de la Administración a la Ley”, exige que la certeza de validez de toda acción administrativa dependa de la medida en que pueda referirse a un precepto jurídico o que, partiendo desde este, pueda derivarse como su cobertura o desarrollo necesario. El marco jurídico para la Administración es un valor indisponible motu proprio, irrenunciable ni transigible.

39. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida

En ese orden de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado, en reiteradas ejecutorias, que el derecho reconocido en el inciso 3 del artículo 139° de la Constitución no solo tiene una dimensión “judicial”. En ese sentido, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en todas las instancias seguidas en todos los procedimientos, incluidos los administrativos, ello con el fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.

(Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 2508-2004-AA/TC, fundamento jurídico 2).

Tomando en cuenta lo antes expuesto, queda claro que, en el supuesto que la Administración sustente su decisión en una indebida aplicación e interpretación de las normas (sustantivas y formales), no solo se está vulnerando el principio de debido procedimiento antes referido, sino, a su vez, el principio de legalidad, regulado en el numeral 1.1 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, el cual prevé que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la Ley y al derecho.

³² TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

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.

³³ 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.

³⁴ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.

40. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248³⁵ del referido dispositivo legal, es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
41. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
42. En efecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG³⁶, la motivación del acto administrativo debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado.
43. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la Administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.
44. Partiendo de lo esbozado, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia del principio del debido procedimiento antes descrito, la resolución impugnada materia de análisis se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos, y por ende se encuentra ajustada a derecho y a la normativa aplicable.

³⁵ **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

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

³⁶ **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

Del caso en concreto

45. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisoria se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**); asimismo, en verificar si la misma fue debidamente motivada, corresponde replicar el cálculo efectuado.
46. Con relación a ello, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados; evidenciándose, que el fin último de estas, se encamina a adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas; para lo cual, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.
47. Premisa que fue materializada por el legislador, al señalar en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que establece que las sanciones deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

48. Estando a ello, en el marco de los procedimientos sancionadores seguidos en el OEFA, la determinación de la multa es evaluada de acuerdo con la Metodología para el Cálculo de Multas; la misma que, en su Anexo N° 1, señala que —en caso no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño)—, la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego de ello se aplicarán los factores agravantes

o atenuantes correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula³⁷:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

F = Factores de gradualidad (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)

49. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multa dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; así como, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.

Del cálculo efectuado

50. Luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, se identificó que la misma ascendía a **3, 357.97 UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 1: Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	1,067.15 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75
Factores de gradualidad F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7+f8+f9)	236%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	3,357.97 UIT

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

51. Sin perjuicio de lo señalado, al no encontrarse la multa calculada dentro del rango propuesto por la norma tipificadora –el monto aplicable para la infracción materia de análisis es de 30 UIT a 3 000 UIT – y luego del análisis de no confiscatoriedad la DFAI resolvió sancionar a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a **2, 503.716 UIT**.
52. Ahora bien, a efectos de análisis si la multa impuesta se realizó de manera

³⁷ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto Supremo N° 007-2012-MINAM aprobado mediante aprobada por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

adecuada, este Tribunal considera necesario en replicar los elementos del cálculo de la multa según la siguiente estructura:

Beneficio ilícito

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

Cuadro N° 2: Cálculo del Beneficio Ilícito efectuado por la DFAI

Descripción	Valor
Costo evitado por no realizar la descontaminación del área afectada por el derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014 en el kilómetro 57+062 del Oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8 ^(a)	US\$1,169,876.50
COK (anual) ^(b)	16.31%
COK _m (mensual)	1.27%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	12
Costo evitado capitalizado a la fecha de corrección [CE*(1+COK) ^T]	US\$1,361,161.75
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses ^(d)	3.25
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa ^(e)	S/. 4,428,672.04
Unidad Impositiva Tributaria al año 2019 - UIT ₂₀₁₉ ^(f)	S/. 4,150.00
Beneficio Ilícito (UIT)	1,067.15 UIT

Fuentes:

- (a) Ver Anexo N° 1; En base a la información técnica alcanzada por SFEM de la DFAI, se consideró que el área afectada fue de 6,969 m².
 - (b) Fuente: Estudio Aplicación de la Metodología de Estimación del WACC: El caso del sector Hidrocarburos Peruano, OSINERGMIN, 2011.
 - (c) El periodo de capitalización se determinó considerando la fecha de supervisión (setiembre 2017) y la fecha de publicación de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI (agosto de 2018)
 - (d) Banco Central de Reserva del Perú (BCRP) (<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/>)
 - (e) Cabe precisar que la fecha considerada para el cálculo de la multa es agosto 2018, cumpliendo con retrotraer el cálculo de la misma, conforme a la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.
 - (f) SUNAT - Índices y tasas. (<http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>)
- Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG) - DFAI

Probabilidad de Detección

54. En el presente caso, se consideró una probabilidad de detección alta (0.75), dado que la infracción fue verificada mediante una supervisión especial, realizada por la DS del 6 al 10 de setiembre de 2017.

Factores de graduación

55. Al respecto, la DFAI precisó que los factores de gradualidad de la sanción ascienden a un valor de 236 %, el cual se resume con el siguiente detalle:

Cuadro N° 3: Factores de Gradualidad

Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	120%
f2. El perjuicio económico causado	16%
f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación	-
f4. Reincidencia en la comisión de la infracción	-
f5. Corrección de la conducta infractora	-
f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora	-

f7. Intencionalidad en la conducta del infractor	-
(f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	136%
Factores de gradualidad: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	236%

Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG)-DFAI

De los argumentos planteados por Pluspetrol Norte

56. De la revisión del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, se advierte que el administrado alegó argumentos referidos a tanto cuestiones procedimentales como materiales, conforme se aprecia a continuación:

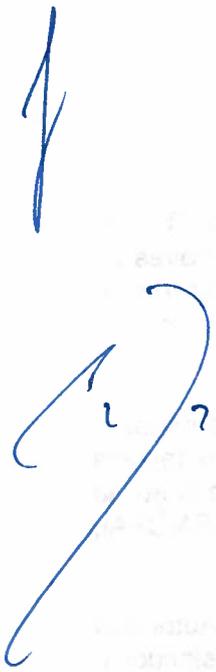
Cuadro N° 4: Resumen de los argumentos del administrado

Cuestiones Procedimentales	Cuestiones Materiales
La prescripción extintiva de la potestad sancionadora del OEFA	Vulneración de los principios del debido procedimiento, prohibición de reforma en peor y verdad material
La naturaleza de la infracción imputada	El criterio adoptado en la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI y la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM respecto al área presuntamente afectada
El cálculo del plazo de prescripción según las reglas del TUO de la LPAG	La ausencia de motivación legal y técnica del criterio adoptado en la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM respecto al área presuntamente afectada
El ejercicio parcial de la potestad sancionadora del OEFA y los efectos de la nulidad de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI	La variación arbitraria del área presuntamente afectada y la ausencia de motivación sobre la misma en la Resolución de Sanción
La ausencia de relevancia legal de la fecha en que detectó la supervisión puntal del ECA suelo	Los criterios establecidos en la Guía para el Muestreo de Suelos del Minam para la identificación de sitios impactos
La imposibilidad de calificar los hechos imputados como una infracción permanente	Sobre los factores de graduación de la multa
Sobre la diferencia entre la fecha de configuración y verificación del ilícito y el criterio establecido por el TUO del LPAG	Sobre la vulneración del principio de no confiscatoriedad

Elaboración: TFA

Análisis TFA

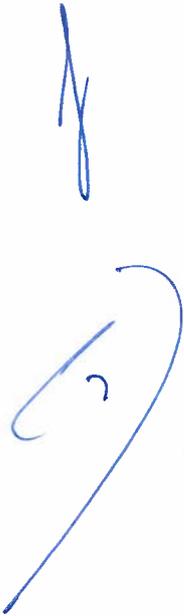
57. Tal como se indicó en los considerandos previos, el nuevo cálculo de multa realizado por la DFAI devino como consecuencia de declaración de nulidad por parte de este Tribunal de la Resolución N° 2091-2018-OEFA/DFAI en dicho extremo.
58. En ese sentido, es necesario traer a colación los argumentos indicados en la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM sobre dicha declaración de nulidad:
79. Al respecto, se debe señalar que, al analizar los criterios utilizados por la DFAI para el cálculo del costo evitado, este órgano colegiado evidencia que se ha realizado un cálculo errado del mismo; **puesto que, para determinar el total del área afectada, se consideró únicamente la correspondiente al punto de monitoreo (1 m²) y no el área circundante al área impactada originalmente por el derrame que comprende el propio punto de monitoreo.**

- 
80. Ello resulta importante, toda vez que dicha delimitación requiere necesariamente la ejecución de un estudio técnico; cuyo valor, por otro lado, debió considerarse como costo evitado al ser la inversión que Pluspetrol Norte debió realizar para prevenir la contaminación.
81. Así las cosas, y en tanto la estimación del costo de las actividades de limpieza variará en función de la delimitación del total del área afectada, la Autoridad Decisora, al establecer el valor del costo evitado tendrá que considerar como mínimo, el área comprendida entre el punto en el cual la autoridad fiscalizadora encontró la presencia de hidrocarburos (mediante monitoreo) hasta el área identificada en el derrame de mayo 2014.
82. En función a lo señalado, se concluye que la resolución venida en grado, a través de la cual la DFAI determinó el costo evitado en un mil ochenta con 98/100 dólares americanos (US\$ 1 080.98), vulnera el principio de razonabilidad que orienta el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, toda vez que la misma no es proporcional al incumplimiento calificado como conducta infractora.

(Resaltado agregado)

- 
59. Como se aprecia, este Colegiado indicó que la Autoridad Decisora no calculó la multa de manera adecuada, dado que consideró únicamente la descontaminación efectiva del área afectada del punto de monitoreo (1m²) y no el costo de una adecuada verificación del área impactada originalmente por el derrame.
60. En ese sentido, esta Sala solicitó que, adicionalmente al costo de remediación, se considere también, como costo evitado, la ejecución de un estudio técnico de delimitación de zonas afectadas, el mismo que deberá considerar como mínimo, el área comprendida entre el punto de monitoreo donde se identificó la presencia de hidrocarburos y el área del derrame identificado en mayo 2014.
61. Ahora bien, en el caso en concreto, a través de la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, la DFAI consideró para el nuevo cálculo de la sanción (sobre la base de información técnica proporcionada por SFEM), un beneficio ilícito derivado del costo evitado de la descontaminación efectiva de un área afectada de 6,969 m²; no obstante, de la revisión de los actuados no se evidencia en que consistió dicha información³⁸.
62. Ausencia de pronunciamiento que, por otro lado, se hace más evidente de la revisión del Informe N° 00751-2019-OEFA/DFAI-SSAG y la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, que al considerar una nueva área para el cálculo de multa no se indicó ningún fundamento o motivación para considerar que 6.969 m² fueron afectados como consecuencia del derrame ocurrido el 18 de mayo de 2014.

³⁸ Cabe señalar que dicha referencia se encuentra en el literal a) de las fuentes del Cuadro N° 1 del Detalle del Cálculo del Beneficio Ilícito del Informe N° 00751-2019-OEFA/DFAI-SSAG y Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI.

- 
63. Sobre el particular, cabe señalar que, en el numeral 6.2 del artículo 6° del TUO de la LPAG, se señala que pueden motivarse los actos administrativos a través de fundamentos y conclusiones de informes o dictámenes que obren en el expediente o, en su defecto, que se identifique de modo certero y, en consecuencia, formen parte integrante del mismo acto y sean notificados al administrado.
64. En esa línea, cabe agregar que, si la Autoridad Decisora consideró determinar el área afectada para el cálculo de la sanción en función a información técnica alcanzada por la SFEM, la misma debió ser notificada al administrado o en su defecto ser sustentada en la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, situación que en el presente caso no sucedió.
65. Sin perjuicio de lo indicado, este Colegiado debe advertir que la Autoridad Decisora tampoco incluyó para la determinación del costo evitado en la ejecución de un estudio técnico, conforme lo indicó este Tribunal en la Resolución N° 385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM.
66. En tal sentido, la falta de motivación en la cual incurrió la DFAI al emitir la resolución apelada, no solo ha de ser valorada desde la perspectiva de la falta de argumentación respecto al cambio de criterio adoptado en la Resolución N° 0952-2019-OEFA/DFAI, sino también desde la ausencia de un pronunciamiento con relación a lo alegado por el administrado³⁹.

³⁹ Al respecto, cabe señalarse que en la sentencia recaída en el expediente N° 00728-2008-PHC/TC (Fundamento jurídico 7) se menciona lo siguiente:

Así, en el Exp. N° 3943-2006-PA/TC y antes en el voto singular de los magistrados Gonzales Ojeda y Alva Orlandini (Exp. N.º 1744-2005-PA/TC), este Colegiado Constitucional ha precisado que el contenido constitucionalmente garantizado de este derecho queda delimitado, entre otros, en los siguientes supuestos:

a) Inexistencia de motivación o motivación aparente. Está fuera de toda duda que se viola el derecho a una decisión debidamente motivada cuando la motivación es inexistente o cuando la misma es solo aparente, en el sentido de que no da cuenta de las razones mínimas que sustentan la decisión o de que no responde a las alegaciones de las partes del proceso, o porque solo intenta dar un cumplimiento formal al mandato, amparándose en frases sin ningún sustento fáctico o jurídico.

b) Falta de motivación interna del razonamiento. La falta de motivación interna del razonamiento [defectos internos de la motivación] se presenta en una doble dimensión; por un lado, cuando existe invalidez de una inferencia a partir de las premisas que establece previamente el Juez en su decisión; y, por otro lado, cuando existe incoherencia narrativa, que a la postre se presenta como un discurso absolutamente confuso incapaz de transmitir, de modo coherente, las razones en las que se apoya la decisión. Se trata, en ambos casos, de identificar el ámbito constitucional de la debida motivación mediante el control de los argumentos utilizados en la decisión asumida por el Juez o Tribunal; sea desde la perspectiva de su corrección lógica o desde su coherencia narrativa.

c) Deficiencias en la motivación externa; justificación de las premisas. El control de la motivación también puede autorizar la actuación del juez constitucional cuando las premisas de las que parte el Juez no han sido confrontadas o analizadas respecto de su validez fáctica o jurídica. Esto ocurre por lo general en los casos difíciles, como los identifica Dworkin, es decir, en aquellos casos donde suele presentarse problemas de pruebas o de interpretación de disposiciones normativas. La motivación se presenta en este caso como una garantía para validar las premisas de las que parte el Juez o Tribunal en sus decisiones. Si un Juez, al fundamentar su decisión: 1) ha establecido la existencia de un daño; 2) luego, ha llegado a la conclusión de que el daño ha sido causado por "X", pero no ha dado razones sobre la vinculación del hecho con la participación de "X" en tal supuesto, entonces estaremos ante una carencia de justificación de la premisa fáctica y, en consecuencia, la aparente corrección formal del razonamiento

67. En consecuencia, y en base a lo desarrollado líneas arriba, este Colegiado advierte incongruencias sustanciales en la emisión de la resolución venida en grado, al comprobarse que la Autoridad Decisoria no motivó el nuevo cálculo de multa en el extremo de la determinación del área afectada por el derrame ocurrido en el año 2014.

68. En este contexto, resulta importante acotar, como se ha mencionado a lo largo de la presente resolución, que el ordenamiento jurídico nacional establece como

y de la decisión podrán ser enjuiciadas por el juez [constitucional] por una deficiencia en la justificación externa del razonamiento del juez.

Hay que precisar, en este punto y en línea de principio, que el hábeas corpus no puede reemplazar la actuación del juez ordinario en la valoración de los medios de prueba, actividad que le corresponde de modo exclusivo a éste, sino de controlar el razonamiento o la carencia de argumentos constitucionales; bien para respaldar el valor probatorio que se le confiere a determinados hechos; bien tratándose de problemas de interpretación, para respaldar las razones jurídicas que sustentan determinada comprensión del derecho aplicable al caso. Si el control de la motivación interna permite identificar la falta de corrección lógica en la argumentación del juez, el control en la justificación de las premisas posibilita identificar las razones que sustentan las premisas en las que ha basado su argumento. El control de la justificación externa del razonamiento resulta fundamental para apreciar la justicia y razonabilidad de la decisión judicial en el Estado democrático, porque obliga al juez a ser exhaustivo en la fundamentación de su decisión y a no dejarse persuadir por la simple lógica formal.

d) La motivación insuficiente. Se refiere, básicamente, al mínimo de motivación exigible atendiendo a las razones de hecho o de derecho indispensables para asumir que la decisión está debidamente motivada. Si bien, como ha establecido este Tribunal en reiterada jurisprudencia, no se trata de dar respuestas a cada una de las pretensiones planteadas, la insuficiencia, vista aquí en términos generales, sólo resultará relevante desde una perspectiva constitucional si es que la ausencia de argumentos o la "insuficiencia" de fundamentos resulta manifiesta a la luz de lo que en sustancia se está decidiendo.

e) La motivación sustancialmente incongruente. El derecho a la debida motivación de las resoluciones obliga a los órganos judiciales a resolver las pretensiones de las partes de manera congruente con los términos en que vengán 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. 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). Y es que, partiendo de una concepción democratizadora del proceso como la que se expresa en nuestro texto fundamental (artículo 139º, incisos 3 y 5), resulta un imperativo constitucional que los justiciables obtengan de los órganos judiciales una respuesta razonada, motivada y congruente de las pretensiones efectuadas; pues precisamente el principio de congruencia procesal exige que el juez, al momento de pronunciarse sobre una causa determinada, no omita, altere o se exceda en las peticiones ante él formuladas.

f) Motivaciones cualificadas.- Conforme lo ha destacado este Tribunal, resulta indispensable una especial justificación para el caso de decisiones de rechazo de la demanda, o cuando, como producto de la decisión jurisdiccional, se afectan derechos fundamentales como el de la libertad. En estos casos, la motivación de la sentencia opera como un doble mandato, referido tanto al propio derecho a la justificación de la decisión como también al derecho que está siendo objeto de restricción por parte del Juez o Tribunal.

garantías inherentes de todo procedimiento, la debida motivación⁴⁰, a fin de que se respete el derecho de defensa de los administrados⁴¹.

69. Partiendo de ello, es posible colegir que la motivación exige que la autoridad administrativa justifique toda decisión que adopte, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y las razones jurídicas y normativas correspondientes; y, por ende, no son acordes al ordenamiento jurídico los actos dictados por la Administración que no respeten los principios y disposiciones contenidas en el TUO de la LPAG.
70. En vista de lo anteriormente expuesto, esta Sala concluye que la resolución venida en grado no se encuentra debidamente motivada. En consecuencia, este Colegiado es de la opinión que la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFSAI fue emitida vulnerando el principio de debido procedimiento, recogido en el numeral 2 del artículo 248° del TUO de la LPAG.

⁴⁰ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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

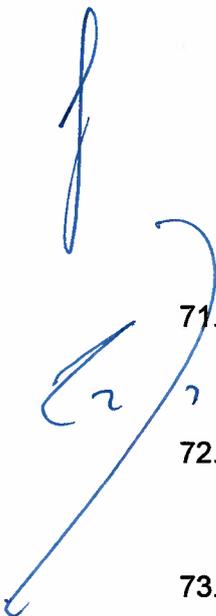
Asimismo, en la sentencia recaída en el Expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) se señala lo siguiente:

(...) El derecho a la motivación de las resoluciones administrativas es de especial relevancia. Consiste en el derecho a la certeza, el cual supone la garantía de todo administrado a que las sentencias estén motivadas, es decir, que exista un razonamiento jurídico explícito entre los hechos y las leyes que se aplican.

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional. (...) Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa (...).

⁴¹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 3741-2004-AA/TC. Fundamentos jurídicos 24 y 25.

El derecho de defensa garantiza, entre otras cosas, que una persona sometida a una investigación, sea esta de orden jurisdiccional o administrativa, y donde se encuentren en discusión derechos e intereses suyos, tenga la oportunidad de contradecir y argumentar en defensa de tales derechos e intereses. (...) El derecho de defensa en el ámbito del procedimiento administrativo de sanción se estatuye como una garantía para la defensa de los derechos que pueden ser afectados con el ejercicio de las potestades sancionatorias de la administración. Sus elementos esenciales prevén (...) la posibilidad de presentar pruebas de descargo; (...) y, desde luego, la garantía de que los alegatos expuestos o presentados sean debidamente valorados, atendidos o rebatidos al momento de decidir la situación del administrado.

- 
71. Teniendo en cuenta lo señalado en el considerando precedente, se advierte que la resolución impugnada está inmersa en las causales de nulidad previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 10° de la citada norma legal⁴².
72. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFSAI y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo.
73. En atención a lo antes señalado, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación.
74. Sin perjuicio de lo señalado, este Colegiado considera pertinente exhortar a la Autoridad Decisora tener presente la importancia de guardar mayor celo en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionadores bajo el ámbito de su competencia, a fin de no vulnerar los derechos de los administrados amparados en los principios de la potestad sancionadora, en congruencia con los alcances de las resoluciones del TFA, como órgano revisor y última instancia administrativa del OEFA.



De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 020-2019-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:



PRIMERO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 0952-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A., con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.



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

⁴² TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General
Artículo 10.- Causales de nulidad

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

1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el Artículo 14. (...)

Regístrese y comuníquese.

.....
CARLA LORENA PEGORARI RODRIGUEZ
Presidenta

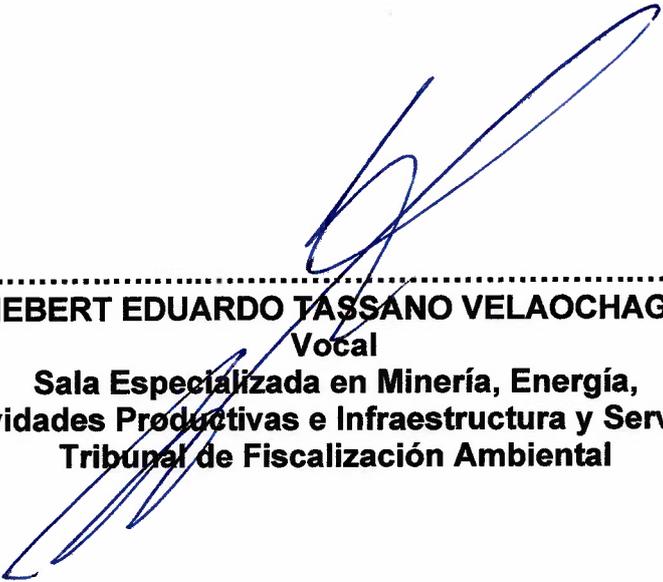
**Sala Especializada en Minería, Energía,
Actividades Productivas e Infraestructura y Servicios
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO
Vocal

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

.....
MARCOS MARTIN YUI PUNIN
Vocal

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



.....
HEBERT EDUARDO TASSANO VELAOCHAGA

Vocal

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



.....
MARY ROJAS CUESTA

Vocal

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



.....
RICARDO HERNÁN IBERICO BARRERA

Vocal

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



Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 013-2019-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 33 páginas.