



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

RESOLUCIÓN N° 139-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 590-2016-OEFA/DFSAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0112-2020-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 0112-2020-OEFA/DFAI del 30 de enero de 2020, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 5,000.00 (cinco mil con 00/100) Unidades Impositivas Tributarias por el incumplimiento de las medidas correctivas, ordenadas a Pluspetrol Norte S.A. mediante la Resolución Directoral N° 00995-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019; y, en consecuencia, RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.*

Lima, 24 de agosto de 2020

I. ANTECEDENTES

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

¹ Registro único de Contribuyente N° 20504311342.

2. Del 18 al 25 de noviembre de 2013, la Dirección de Supervisión (**DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una supervisión especial en las instalaciones del Lote 8 (**Supervisión Especial 2013**), durante la cual se verificó el presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme el Informe de Supervisión N° 1624-2013-OEFA/DS-HID² e Informe N° 242-2014-OEFA/DE-SDAC³ (en adelante, **Informe de Supervisión**) y del Informe Técnico Acusatorio N° 1102-2016-OEFA/DS⁴ (en adelante, **ITA**).
3. Mediante Resolución Subdirectoral N° 068-2017-OEFA-DFSAI/SDI del 16 de enero de 2017⁵ (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Investigación e Instrucción de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (**DFSAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte.
4. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Pluspetrol Norte⁶, dicha Subdirección emitió el Informe Final de Instrucción N° 965-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 31 de julio de 2017⁷ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual concluyó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.
5. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 1107-2017-OEFA/DFSAI del 27 de septiembre de 2017⁸ (en adelante, **Resolución Directoral I**), la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Pluspetrol Norte⁹, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

² Páginas 3 al 11 del Informe de Supervisión N° 1624-2013-OEFA/DS-HID contenido en el soporte magnético (CD) que obra en el folio 9.

³ Páginas 1 al 12 Informe de Supervisión N° 242-2014-OEFA/DE-SDAC contenido en el soporte magnético (CD) que obra en el folio 9.

⁴ Folios 1 al 9.

⁵ Folios 10 al 17. Cabe señalar que el mencionado acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de enero de 2017 (folio 16).

⁶ Folios 34 al 52.

⁷ Folios 53 al 69. Cabe señalar que el mencionado informe fue debidamente notificado al administrado mediante Carta N° 1402-2017-OEFA/DFSAI/SD el 21 de agosto de 2017 (folio 70).

⁸ Folios 71 al 88. Cabe señalar que el mencionado acto fue debidamente notificado al administrado el 2 de octubre de 2017 (folio 89).

⁹ En virtud de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país:

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

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

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

**Cuadro N° 1
Detalle de la conducta infractora**

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
Pluspetrol Norte no adoptó las medidas necesarias para prevenir y mitigar y remediar los impactos negativos a los suelos de los cuarenta y un (41) sitios con	Artículo 3° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 015-2006-EM ¹⁰ (RPAAH), en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley	Numeral 3.3 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y modificatorias ¹² .	Hasta 10,000 UIT

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

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

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

¹⁰ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, que aprobó el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 3 de marzo de 2006. Cabe precisar que el Anexo del mencionado decreto supremo fue publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 5 de marzo de 2006.

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

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

Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos

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

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora	Eventual sanción aplicable
presencia de hidrocarburos de las locaciones Nueva Esperanza, Pavayacu y Corrientes del derecho de vía del Ducto Samamuro-Corrientes de la cuenta Corrientes del Lote 8.	N° 28611, Ley General del Ambiente ¹¹ (LGA).		

Fuente: Resolución Directoral I.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

6. Asimismo, mediante el artículo 2° de la mencionada resolución, la DFSAI ordenó el cumplimiento de las siguientes medidas correctivas que se detalla, a continuación:

**Cuadro N° 2
Detalle de las medidas correctivas ordenadas**

Detalle de las medidas correctivas ordenadas Conducta infractora	Medidas correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
Pluspetrol Norte no adoptó las medidas necesarias para prevenir y mitigar y remediar los impactos negativos a los suelos de los cuarenta y un (41) sitios con presencia de hidrocarburos de las locaciones Nueva Esperanza, Pavayacu y Corrientes del derecho de vía del Ducto Samamuro-Corrientes de la cuenta Corrientes del Lote 8.	<u>Primera medida correctiva:</u> Pluspetrol Norte deberá elaborar un cronograma de actividades de limpieza y rehabilitación del área, que incluya, la identificación, caracterización y remediación de los 41 sitios, conjuntamente con monitoreos; así como un reporte mensual del desarrollo de dicho cronograma.	En un plazo no mayor de sesenta (60) días hábiles contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución que determina responsabilidad administrativa.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para el cumplimiento de la medida correctiva, el cronograma de actividades, el cual debe contener como mínimo: (i) Las medidas de minimización propuestas (descripción, acciones, forma de ejecución, entre otros); y, (ii) El cronograma de ejecución de las mismas.

¹¹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74.- De la responsabilidad general

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

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

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

Detalle de las medidas correctivas ordenadas Conducta infractora	Medidas correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
	<p><u>Segunda medida correctiva</u> Pluspetrol Norte deberá ejecutar la primera medida correctiva y presentar un informe técnico donde deberá desarrollar la siguiente información:</p> <p>a. Acreditación de la conclusión de las acciones de mitigación (limpieza y recuperación de petróleo)</p> <p>b. Desarrollo de investigaciones y estudios de riesgo a fin de determinar las causas que generaron la presencia de hidrocarburos en los 41 sitios materia de las acciones de supervisión, e implementar medidas para evitar posibles fugas y/o derrames que generen impactos al ambiente.</p> <p>c. Informe del Estado actual de los 41 suelos con presencia de hidrocarburos de las locaciones Nueva Esperanza, Pavayacu y Corrientes del derecho de vía del ducto Saramuro-corrientes de la Cuenca Corrientes del Lote 8, precisando detalladamente todas las acciones de limpieza que hubiera implementado.</p>	<p>En un plazo no mayor de treinta (30) meses contados a partir del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la primera medida correctiva.</p>	<p>Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la primera medida correctiva, un informe técnico donde se detalla en la ejecución de actividades incluidas en cronograma señalado en la primera medida correctiva. Ello con la finalidad de acreditar al OEFA la realización de las medidas ambientales de minimización de los posibles impactos ambientales, con fotografías debidamente fechadas e identificadas con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>Adicionalmente, el administrador deberá remitir cada cinco (5) meses, a partir del vencimiento del plazo para el cumplimiento de la primera medida correctiva, un informe detallado sobre el avance de la ejecución del referido cronograma.</p>

Detalle de las medidas correctivas ordenadas Conducta infractora	Medidas correctivas		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
	<p>d. Adjuntar el plano de ubicación de las áreas donde se realizaron la limpieza y rehabilitación.</p> <p>e. Fotografías debidamente fechadas y con coordenadas UTM WGS 84 que acrediten la rehabilitación y revegetación de las zonas afectadas con hidrocarburos.</p>		

Fuente: Resolución Directoral I.
Elaboración: TFA.

7. Con fecha 23 de octubre de 2017, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral I.
8. Mediante Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2018¹⁴, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA confirmó la Resolución Directoral I en todos sus extremos.
9. Posteriormente, a través de la Carta N° 679-2019-OEFA/DFAI-SFEM¹⁵, debidamente notificada al administrado el 16 de mayo de 2019, la SFEM de la DFAI solicitó la remisión de información que acredite el cumplimiento de las medidas correctivas ordenadas mediante la Resolución Directoral I.
10. A través de la Carta N° 00121-2019-OEFA/DFAI-SFEM¹⁶, debidamente notificada al administrado el 7 de febrero de 2019, la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y

¹³ Folios 91 a 127.

¹⁴ Folios 137 al 165. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 8 de marzo de 2018 (folio 167).

¹⁵ Folios 169 al 171.

¹⁶ Folios 172 al 173.

Aplicación de Incentivos (**DFAI**) citó al administrado a una reunión para el 13 de febrero de 2019, la cual se llevó a cabo en la fecha¹⁷.

11. Mediante Carta N° 336-2019-OEFA/DFAI/SFEM¹⁸, debidamente notificada al administrado el 6 de marzo de 2019, la SFEM citó al administrado a una reunión para el 8 de marzo de 2019, la cual se llevó a cabo en la fecha¹⁹.
12. A través de la Carta N° 482-2019-OEFA/DFAI/SFEM²⁰, debidamente notificada al administrado el 4 de abril de 2019, la SFEM citó al administrado a una reunión para el 5 de abril de 2019, la cual se llevó a cabo en la fecha²¹.
13. Cabe indicar que, mediante la Carta N° 00665-2019-OEFA/DFAI-SFEM²², debidamente notificada el 16 de mayo de 2019, la SFEM reiteró la solicitud de información para la verificación del cumplimiento de las medidas correctivas.
14. Cabe indicar que, a través del escrito con Registro N° 054024²³, presentado el 27 de mayo de 2019, el administrado presentó información, a efectos de acreditar el cumplimiento de las medidas correctivas.
15. Mediante Oficio N° 0052-2019-OEFA/DFAI²⁴ del 14 de junio de 2019, la DFAI solicitó precisar a la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (**DGAAH**) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) si para la emisión del Informe de Evaluación N° 355-2019/MEM/DGAAH/DEAH y la Resolución Directoral N° 253-2019-MEM/DGAAH se ha previsto la situación de las medidas correctivas impuestas por el OEFA.
16. A través del escrito con Registro N° 60587 presentado el 20 de junio de 2019²⁵, el administrado solicitó se dejen sin efecto las medidas correctivas impuestas relacionadas a la gestión de sitios contaminados.
17. Mediante Oficio N° 263-2019-OEFA/DFA²⁶ del 21 de junio de 2019, la Dirección de Evaluación Ambiental de Hidrocarburos (**DEAH**) del Minem, señaló que lo dispuesto en la Resolución Directoral N° 253-2019-MEM/DGAAH no exime al

¹⁷ Folio 174.

¹⁸ Folio 175.

¹⁹ Folio 176.

²⁰ Folio 178.

²¹ Folios 179 al 180.

²² Folios 181 al 182.

²³ Folios 183 al 188.

²⁴ Folio 189 al 191.

²⁵ Folios 192 a 222.

²⁶ Folio 223 al 236.

administrado del cumplimiento de las medidas correctivas impuestas por el OEFA.

18. Mediante Informe N° 00723-2019-OEFA/DFAI-SFEM del 10 de julio de 2019²⁷, la SFEM recomendó a la Autoridad Decisora lo siguiente:
 - I. Declarar el incumplimiento de las medidas correctiva ordenadas a Pluspetrol Norte mediante la Resolución Directoral I;
 - II. Reanudar el procedimiento administrativo sancionador, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230; y,
 - III. Sancionar al administrado con una multa total ascendente a 5,000.00 (cinco mil con 00/100) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**).
19. En ese sentido, a través de la Resolución Directoral N° 00995-2019-OEFA/DFAI emitida el 10 de julio de 2019²⁸ (en adelante, **Resolución Directoral II**), la DFAI declaró el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas a Pluspetrol Norte mediante la Resolución Directoral I y lo sancionó con una multa ascendente a 5,000.00 (cinco mil con 00/100) UIT.
20. El 31 de julio de 2019, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación²⁹ contra la Resolución Directoral II y solicitó una audiencia de informe oral, la misma que fue programada para el 19 de noviembre de 2019³⁰; no obstante, el día de la referida audiencia el administrado no asistió³¹.
21. Mediante Resolución N° 032-2019-OEFA/TFA-SE del 18 de diciembre de 2019³², esta Sala confirmó la Resolución Directoral II, en el extremo que declaró el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas.
22. De la misma forma, este Colegiado declaró la nulidad en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 5,000.00 (cinco mil con 00/100) UIT por el incumplimiento de las referidas medidas correctivas.
23. Posteriormente, mediante Resolución Directoral N° 0112-2020-OEFA/DFAI del 30 de enero de 2020³³ (en adelante, **Resolución Directoral III**), la Autoridad

²⁷ Folios 246 a 277.

²⁸ Folios 278 a 282. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 10 de julio de 2019 (folio 283).

²⁹ Mediante escrito con Registro N° 2019-E01-07441 presentado el 31 de julio de 2019 (folios 284 a 325).

³⁰ Audiencia de informe oral otorgado mediante proveído N°1 (folio 326) debidamente notificado al administrado con fecha 11 de noviembre de 2019 (folio 327).

³¹ Acta de audiencia de informe oral de fecha 19 de noviembre de 2019. Folio 228.

³² Folios 329 al 351. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 27 de diciembre de 2019 (folio 352).

³³ Folios 367 al 370. Cabe señalar que el mencionado acto fue debidamente notificado al administrado el 4 de febrero de 2020 (folio 372).

Decisora declaró sancionar a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 5,000.00(cinco mil y 00/100) UIT.

24. El 25 de febrero de 2020, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación³⁴ contra la Resolución Directoral III. Es preciso indicar que, de la revisión de los argumentos expuestos por el administrado, se puede advertir que los mismos, están orientados a cuestionar el incumplimiento de las medidas correctivas ordenadas por la DFAI y a la determinación de la multa impuesta. En ese sentido, estos han sido diferenciados, tal como se puede apreciar, a continuación:

24.1 Cuestiones previas

Respecto a la prohibición de reforma en peor

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

Respecto a la prescripción de la potestad sancionadora

- b) El apelante alegó que, conforme con el principio de seguridad jurídica, que sustenta la figura de la prescripción, es válido señalar que la prescripción extintiva en el ámbito de la potestad sancionadora es una limitación que se impone a la Administración por el ejercicio tardío de la misma y en beneficio de la seguridad jurídica; de modo que, una vez transcurrido el plazo legal, esta pierde la posibilidad de poder sancionar las conductas ilícitas dentro de un procedimiento administrativo sancionador.
- c) Asimismo, el administrado señaló que la prescripción regulada en el TUO de la LPAG, de acuerdo con la doctrina nacional y comparada, concluye que la potestad sancionadora no sólo implica la declaración de responsabilidad por las infracciones cometidas; sino también, como elemento principal, la determinación de la sanción administrativa, regulado en la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011 (**Ley del SINEFA**)³⁵.
- d) Del mismo modo, el apelante señaló que, si bien se emitió la Resolución

³⁴ Mediante escrito con Registro N° 2020-E01-021138 (folios 373 al 399).

³⁵ Literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° del mencionado cuerpo normativo, el cual señala que la potestad sancionadora comprende la investigación de la comisión de los ilícitos administrativos, así como la imposición de las sanciones correspondientes, en caso se declare la responsabilidad del administrado imputado dentro del procedimiento sancionador.

Directoral I antes del vencimiento del plazo prescriptorio, esta no implicó el ejercicio pleno de la potestad sancionadora del OEFA, dado que, a través del mismo, solo se declaró la responsabilidad administrativa y no se impuso la sanción respectiva; la cual, se determinó y aplicó luego de que se produjera el plazo prescriptorio de cuatro (4) años.

- e) Pluspetrol Norte mencionó que la conducta imputada está referida a no adoptar medidas de prevención para evitar impactos (ex antes), dicha infracción se configura en el momento mismo en que se produce la afectación al ambiente o sus componentes.
- f) En esa línea, de acuerdo con el recurrente, la infracción cometida es una instantánea con efectos permanentes, pues se consumó en el momento mismo en que se produjo el impacto producto de la inexecución de las medidas tendientes a evitar tal afectación; siendo que, en todo caso, lo que ha permanecido en el tiempo fue el supuesto efecto o impacto derivado de tal inexecución (cuerpo de agua impactado).
- g) Así también, el apelante precisó que la fecha de configuración o consumación corresponde a la oportunidad en que se realiza la conducta tipificada como infracción; mientras que la fecha de verificación o detección está determinada por la oportunidad en que el ilícito es constatado o advertido por la agencia fiscalizadora, por lo que ambas fechas pueden ser distintas; y, para efectos de la evaluación de la prescripción, no es relevante la fecha de verificación del ilícito, sino más bien la fecha de configuración u ocurrencia. Con ello, el TFA no puede utilizar la fecha de verificación a efectos del cómputo del plazo de prescripción.
- h) Del mismo modo, el administrado indicó que el OEFA no podría calificar los hechos como infracciones permanentes, dado que en estas debe existir una conducta antijurídica que se prolonga de manera indefinida en el tiempo. De igual forma, no se podría considerar como situación antijurídica la voluntad del infractor, pues se encuentra en la esfera interna o subjetiva de los administrados, siendo, además, que el régimen de responsabilidad aplicable es objetivo.
- i) El recurrente indicó que la infracción materia de análisis se configuró el 28 de noviembre de 2013, siendo que, posteriormente, el procedimiento administrativo sancionador se inició el 23 de enero de 2017, había transcurrido un plazo prescriptorio de 3 años, 2 meses y 5 días. Asimismo, en tanto que Pluspetrol Norte presentó sus descargos al interior del procedimiento el 17 de febrero de 2017, el plazo de prescripción se reanudó el 27 de febrero de 2017; por ello, la DFAI contaba hasta diciembre de 2017 para ejercer plena y válidamente su potestad sancionadora, lo cual no ocurrió, puesto que se emitió la Resolución Directoral II el 10 de julio de 2019, notificada el mismo día.

Sobre la caducidad administrativa

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

Procedimiento Administrativo Sancionador de OEFA, aprobado por Resolución N° 027-2017-OEFA/CD (**RPAS del OEFA**), no contempla un plazo máximo de tramitación, corresponde aplicar el plazo de 9 (nueve) meses, prorrogable a 3 (tres) meses regulado en el TUO de la LPAG.

- q) En el presente caso, el administrado indicó que el procedimiento se inició el 23 de enero de 2017, siendo que, considerando el plazo de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, el plazo de primera instancia para emitir pronunciamiento, antes de que opere la caducidad administrativa, se cumplió el 23 de enero de 2018. Con lo cual, el apelante señaló que la primera instancia declaró la responsabilidad administrativa e impuso la sanción administrativa después de la fecha antes citada—más de un año luego de vencido el plazo de caducidad— esto es, 10 de julio de 2019.
- r) Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte señaló que, aun cuando la Resolución Directoral I haya declarado la existencia de responsabilidad y quedado confirmada en segunda instancia, la DFAI no emitió pronunciamiento alguno respecto a la imposición de la sanción administrativa antes del vencimiento del plazo de caducidad administrativa, lo cual es de entera responsabilidad de dicho órgano de línea del OEFA. El apelante agregó que correspondía declarar la caducidad administrativa del procedimiento y disponer el archivo definitivo de los actuados; así también, que el artículo 259° antes expuesto no establece excepciones de ningún tipo, así como tampoco regula la prórroga automática ni supuestos de suspensión o interrupción del plazo, por lo que cualquier interpretación diferente constituirá una vulneración al principio de legalidad.

24.2 Sobre el incumplimiento de las medidas correctivas descritas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

Sobre los 4 sitios remediados

- s) El apelante sostuvo que cumplió con remediar cuatro (4) de los cuarenta y un (41) sitios impactados, correspondiente a las áreas S16, S20, S21 y S22, y que es el OEFA, mediante Oficio N° 794-2018-OEFA/DSEM del 31 de enero de 2018, quien ha reconocido que dichas áreas se encuentran remediadas; por lo que, en virtud al principio de buena fe procedimental, el OEFA no puede desconocer ni pronunciarse de manera contraria a lo declarado en el referido oficio.

Respecto al plan de cese por los extremos incumplidos del Plan Ambiental Complementario

- t) Sobre el particular, el administrado señaló que nueve (9) de los cuarenta y un (41) sitios impactados se encuentran comprendidos en el Plan Ambiental Complementario (en adelante, **PAC**) del Lote 8.

- u) No obstante, los puntos identificados como S10, S11, S12, S17, S18, S26, S30, S37 y S40 que formaron parte del referido PAC, no fueron ejecutados en su oportunidad, por lo que, han sido incluidos en el Plan de Cese presentado a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos.
- v) Refirió que, el Plan de Cese, que contiene las medidas de remediación y cronograma de ejecución, está sujeto a la evaluación y aprobación por parte de la autoridad competente, en tal sentido, las actividades de remediación no pueden ser ejecutadas hasta que se termine dicha evaluación y emita el pronunciamiento respectivo; por lo tanto, la exigencia de la ejecución de actividades de remediación sin la aprobación del instrumento ambiental vulneraría el principio de predictibilidad.

Respecto a las áreas que se encuentran comprendidas en Planes de descontaminación que regula la normativa sobre ECA para suelo

- w) En este punto, el administrado manifestó que presentó al Minem el Informe de Identificación de Sitios del Lote 8, respecto a los siguientes puntos: S3, S4, S5, S6, S8, S9, S13, S14, S15, S19, S27, S28, S29, S31, S32, S33, S34, S35, S36, S38, S39 y S41, el que luego de su evaluación se determinó que corresponde la presentación de la Fase de Caracterización, cuyos resultados, así como las medidas de descontaminación serán incorporados en el Plan de Abandono del Lote 8, el mismo que estará sujeto a la aprobación por la autoridad competente.

Existen áreas de remediación ocasionadas por actos vandálicos

- x) Al respecto, el recurrente señaló que los impactos producidos en los sitios identificados como S23, S24 y S25 están relacionados con hechos ajenos a las actividades de su representada, por lo que no tiene responsabilidad administrativa.
- y) Por otro lado, argumentó que las áreas antes mencionadas se encuentran comprendidas en el marco de la evaluación de instrumentos ambientales pendientes de aprobación por parte de la autoridad competente, y que, al exigir la remediación sin contar dicho instrumento, la medida correctiva dictada contraviene el principio de legalidad.

24.3 Sobre la multa impuesta por la DFAI, en atención al incumplimiento de la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

Sobre la vulneración de los principios de debido procedimiento, verdad material y motivación en el cálculo del Beneficio Ilícito³⁶

³⁶ El apelante indicó que, los principios del debido procedimiento y verdad material establecen que la autoridad debe emitir pronunciamiento en base a hechos que se encuentran debidamente probado a través de los medios probatorios obrantes en el expediente administrativo sin tergiversar su contenido o atribuirle uno distinto al que realmente tienen, ya que esto último, supone basar la resolución del procedimiento administrativo sancionador

- Delimitación y determinación del área implementada
- z) Sobre el particular, el apelante señaló que uno de los costos considerados para determinar la multa impuesta, es el relacionado a la determinación de la extensión de las áreas comprendidas en la infracción N° 1, lo que evidencia que la DFAI no tiene certeza de las dimensiones de las áreas afectadas vulnerando, así, el principio de verdad material.
- aa) Por otro lado, indicó que no se ha determinado la extensión de las áreas afectadas, en tanto solo se han identificado cuarenta y un (41) puntos específicos, en función al monitoreo efectuado durante la supervisión especial; en consecuencia, corresponde un nuevo cálculo de multa que excluya el costo evitado por concepto de delimitación de dimensionamiento del área impactada.

Sobre la consideración de geomembranas como material para la delimitación del área impactada

- bb) Pluspetrol Norte señaló que el costo por la adquisición de la geomembrana no debe estar incluido en el cálculo del beneficio ilícito, toda vez que dicho material no es empleado o requerido para la actividad referida a la delimitación y dimensionamiento de un área.
- cc) Asimismo, en el Informe de Cálculo de multa no se ha motivado por qué se considera el costo de adquisición de 40 geomembranas, ni la relación unidad, puesto que se considera 40 geomembranas por m².
- dd) De la misma forma, con relación al precio de la geomembrana, solo se ha mencionado que este ha sido obtenido de la empresa Burgcom Perú, mas no se establece el detalle sobre el precio ni el tipo de geomembrana considerada.
- ee) En esa línea, el administrado señaló que los criterios adoptados para la determinación de la geomembrana como insumo, no son precisos, ni se encuentran motivados; por lo que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento.

Sobre la falta de sustento de la cantidad de trabajadores y el tiempo empleado en las labores tomados como referencia para el cálculo del costo evitado

- ff) El recurrente manifestó que, para el cálculo del costo evitado, se ha considerado la contratación de obreros, supervisores y técnicos, cuyo tiempo de trabajo es variable en cada caso; no obstante, no se sustenta

en hechos que no se ajustan a la verdad legal.

por qué para cada labor se ha tomado en cuenta un determinado número de trabajadores y de días u horas de trabajo, información que resulta relevante para establecer el beneficio ilícito, lo que vulnera el principio de debido procedimiento.

Sobre la determinación del costo asociado al salario/remuneración por concepto de “ingeniería” e “ingeniero”

- gg) Al respecto, el apelante advirtió que, en el Informe de la Subdirección de Sanción y Aplicación de Incentivos (**SSAG**), se consideraron los costos por contratación de obreros (S/ 76,16 y S/ 9,52 por un día y una hora, respectivamente); ingeniero (S/ 250,33 y S/ 31,29 por un día y una hora respectivamente); técnicos (S/ 158,33 por un día); y, supervisor (S/ 50,04 por una hora); los que habrían sido extraídos del portal de Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (**MTPE**) del año 2014 (que para el caso de los costos monitores y disposición de residuos se especifica que estos se encuentran en el “Informe Principales Resultados de la encuesta de demanda ocupacional en el sector minería e hidrocarburos”).
- hh) Sin embargo, de la revisión de los informes del MTPE no se desprende que los costos sean los antes señalados, por lo que no queda claro el origen de los costos por día y horas considerados en el cálculo de multa, lo cual vulnera el requisito de motivación, así como el de debido procedimiento.

▪ *Implementación de estructuras y facilidades para el acceso*

Respecto a la falta de congruencia en la determinación de estructuras y facilidades para la implementación de 4 campamentos para 3 personas para la labor de remediación

- ii) El apelante manifestó que considerar la instalación de 4 campamentos es desproporcionado, en tanto cuentan con las facilidades necesarias para asegurar el traslado diario desde los campamentos existentes hacia las áreas en donde se ejecutarían los trabajos de remediación.
- jj) Asimismo, sostuvo que los conceptos considerados en el listado de las instalaciones para la implementación de los campamentos (trabajos provisionales, tabiquería ligera, pisos y pavimentos, carpintería de madera y metálica, aparatos y accesorios sanitarios, grifería, sistema de desagüe, sistema de agua fría y contra incendio y salidas eléctricas, Carpa pro-Patagonia, Sleeping Momia 0 grados Kilmber, agua Oasis en bolsa con válvula de 20 litros) no han sido sustentados, ni se citan las fuentes a través de las cuales se obtienen los montos; por lo que no ha sido debidamente motivado.
- kk) Adicionalmente, refirió que la fuente del listado de costos de instalación de campamentos se indica que “el alquiler de los materiales y herramientas para la elaboración del campamento se obtuvo de la revista Costos,

Construcción, Arquitectura e Ingeniería (junio de 2016)”, resulta genérica e incierta, puesto que hay conceptos incompatibles con el concepto de alquiler (como es el de construcción de cierta infraestructura); por lo que no tiene valor probatorio suficiente.

- ll) En virtud a lo señalado, el administrado advirtió que el cálculo de la instalación de campamentos vulnera los principios de verdad material, motivación y debido procedimiento; por lo que el concepto “implementación de estructuras y facilidades” debe ser excluido del cálculo de multa.

▪ Proceso de remediación de suelos

Respecto a la falta de precisión del concepto caracterización de suelos en la labor de inventario forestal y desbroce de suelos del proceso de remediación

- mm) Sostuvo que no es correcto que se considere este costo, debido a que ya incurrió en esta inversión en el marco de elaboración del Plan de Descontaminación de Sitios.

Respecto a la falta de precisión del concepto maquinarias en las labores de desmontaje de estructuras y desmovilización

- nn) Pluspetrol Norte, señaló que consideran los costos por ocho (8) cargadores sobre llantas y ocho (8) camiones plataforma empleados durante una hora; sin embargo, se omite sustentar por qué se consideran dichas cantidades.

- oo) Asimismo, advirtió la duplicidad de costos de Equipos de Protección Personal (**EPPS**), como guantes, respirador, lentes de seguridad, casco, overol, bota con punta de acero, puesto que se consideran en cada una de las actividades a ejecutar, lo cual no resulta razonable, considerando que una vez adquirido se pueden volver a usar, por lo que no deben ser incluidos como un costo de inversión en EEPS por cada actividad.

Respecto a la falta de precisión de los conceptos biotierra y readaptación con plantas horizontales correspondientes a las labores de reconformación de áreas y revegetación

- pp) Refirió la falta de precisión al sustentar los costos por los conceptos relacionados con el uso de compost microorganismos eficaces y el costo de plantas horizontales, en tanto no se precisa la fuente de donde se obtuvieron los costos.

Respecto del costo por realización de análisis de muestras

- qq) Sobre este punto, el administrado señaló que no se justifica por qué se considera una cotización de la empresa Enviromental Testing Laboratory S.A.C- Envirotest para el análisis de parámetros de las muestras de suelo

tomada como parte de las acciones de remediación; asimismo, refirió que normalmente contratan a otra empresa cuyo costo de servicio es inferior.

- rr) Adicionalmente, precisó que no se ha adjuntado medio probatorio que sustente los montos aplicados en el cálculo; por lo que advierte vicios de motivación en el costo evitado total.

Respecto del costo por traslado y disposición en la labor de disposición de residuos

- ss) Se aprecia una falta de precisión al momento de determinar este costo, pues no se explica a qué conceptos corresponden las cifras consignadas en los rubros “cantidad” y “número”. Además, sostuvo que, si bien se indica que el costo por estas actividades se obtuvo de la empresa DISAL, al año 2012, no se adjunta documento alguno que sustente dicha información; por lo que existen vicios en la motivación del cálculo del costo evitado por disposición de residuos.

Respecto a la falta de precisión de los conceptos por contratar a personal para realizar el muestreo en la labor de monitoreo

- tt) Sobre el particular, el apelante refiere que no se han justificado la cantidad de ingenieros y de asistencia técnica, así como el número de días, por lo que no puede motivarse el costo por remuneraciones por periodo; en consecuencia, los referidos costos carecen de motivación.

Sobre la tasa cok utilizada para el cálculo del beneficio ilícito

- uu) El recurrente manifestó que, en diversas secciones del Informe de Cálculo de Multa a efectos de realizar el cálculo del beneficio ilícito, la DFAI utilizó una tasa COK anual equivalente al 16,31%, extraída del Estudio Aplicación de la Metodología de la Estimación del WACC: El caso del sector hidrocarburos peruano del año 2011.
- vv) No obstante, en la Resolución N° 002-2020-OEFA/TFA-SE, este Colegiado consideró que como fuente de la determinación del valor de la tasa COK el documento denominado “El costo promedio ponderado del Capital (WACC): una estimación para los sectores de minería electricidad hidrocarburos líquidos y gas natural en el Perú de enero de 2017” y estimó que la tasa COK aplicable debía ser de 13,99%.
- ww) En tal sentido, consideró que, en virtud del principio de predictibilidad, se mantenga el criterio adoptado en la referida resolución, a menos que, en aplicación del principio de razonabilidad, se considere un criterio más favorable.

Sobre la trasgresión del principio de debido procedimiento en la determinación de los factores para la graduación de las sanciones (f)

- xx) Por otro lado, con relación a los factores de graduación, refirió la transgresión del principio del debido procedimiento, en tanto no existe una adecuada motivación sobre los valores que le fueron asignados; ello considerando que:

Sobre el factor f1

- yy) En cuanto al criterio 1.1 del factor f.1, el apelante indicó que no se ha determinado cuál es el daño potencial causado; además, solo se ha verificado el presunto ilícito respecto de 16 de los 41 puntos imputados conforme se indica en la Resolución Directoral II. Asimismo, que la configuración del daño no puede limitarse a la mera constatación de un hecho, sino que debe demostrarse que dicha situación represente un riesgo para el ambiente y sus componentes.
- zz) En cuanto al criterio 1.2 del factor f.1, señaló que se ha considerado un impacto regular (12%) sin justificar dicha valoración.
- aaa) Con relación al criterio 1.4 del factor f.1, el administrado indicó que no se sustentan las razones que justifican la calificación de recuperable en corto plazo, ni porque se considera recuperable y no reversible. En esa línea, señaló que debería aplicarse un valor de 6%, toda vez que aprobado el cronograma de ejecución de actividades, la reversibilidad del impacto potencial se daría de forma natural en un periodo menor a un año.

Sobre el factor f2

- bbb) En cuanto al factor f.2, el administrado indicó que el valor considerado por el OEFA corresponde a la incidencia de pobreza del distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto, del año 2009, distintas al año en el que se efectuó la supervisión (abril del 2013).
- ccc) Asimismo, aseveró que, aun cuando la DFAI consideró como un valor ascendente 16%, debido a que tomó en cuenta el índice de pobreza total del distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto (donde la zona con incidencia de pobreza total es de entre 58.7% hasta 78.2%), de la revisión del Informe Técnico denominado "Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016" emitido por INEI, se advierte que el índice de pobreza total en Loreto al año 2016 fluctúa entre 32.4% al 36.1%.
- ddd) En consecuencia, a este factor se le debe asignar el valor de 8% lo contrario vulneraría el principio del debido procedimiento por la indebida motivación en la determinación de los factores de gradualidad.

Respecto a la probabilidad de detección

- eee) Al respecto, según el Informe de cálculo de multa se asignó una calificación

detección alta de 0,75, debido a que la infracción se detectó en el marco de una supervisión especial; no obstante, dicha supervisión se llevó a cabo en el marco de la ejecución del “Plan de trabajo institucional para el ingreso a la cuenca del río corrientes”, como parte de la comisión multisectorial en cumplimiento de lo establecido en la Resolución Suprema N° 200-2012-PCM³⁷.

fff) Motivo por el cual, corresponde asignar un nivel de probabilidad muy alta, asignando un valor de 1, dado que la supervisión se realizó exclusivamente para analizar las condiciones sociales y ambientales de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del departamento de Loreto; en consecuencia, se han vulnerado los principios de debido procedimiento y verdad material, por lo que se solicitó se rectifique el cálculo de multa impuesta.

25. Con fecha 4 de marzo de 2020, Pluspetrol Norte presentó mediante escrito con Registro N° 2020-E01-023979³⁸, información complementaria a su recurso de apelación.

II. COMPETENCIA

26. 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**)³⁹, se crea el OEFA.

27. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA⁴⁰, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de

³⁷ Crean Comisión Multisectorial adscrita a la Presidencia de Consejo de Ministros encargada de analizar, diseñar y proponer medidas que permitan mejorar las condiciones sociales y ambientales de las poblaciones de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del departamento de Loreto.

³⁸ Folios 401 al 431.

³⁹ **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.

⁴⁰ **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,

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

28. 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 OEFA⁴¹.
29. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM⁴² 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/CD⁴³ 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.
30. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA⁴⁴ y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto

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. (...).

⁴¹ **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 documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

⁴² **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.

⁴³ **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.

⁴⁴ **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

Supremo N° 013-2017-MINAM⁴⁵, disponen que el TFA es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

31. 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)⁴⁶.
32. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la LGA⁴⁷, 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.

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.

⁴⁵ **DECRETO SUPREMO N° 013-2017-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2017.**

Artículo 19°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

- 19.1 El Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano resolutorio que ejerce funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, cuenta con autonomía en el ejercicio de sus funciones en la emisión de sus resoluciones y pronunciamiento; y está integrado por Salas Especializadas en los asuntos de competencia del OEFA. Las resoluciones del Tribunal son de obligatorio cumplimiento y constituyen precedente vinculante en materia ambiental, siempre que esta circunstancia se señale en la misma resolución, en cuyo caso deberán ser publicadas de acuerdo a Ley.
- 19.2 La conformación y funcionamiento de la Salas del Tribunal de Fiscalización Ambiental es regulada mediante Resolución del Consejo Directivo del OEFA.

Artículo 20°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

El Tribunal de Fiscalización Ambiental tiene las siguientes funciones:

- a) 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.
- b) Proponer a la Presidencia del Consejo Directivo mejoras a la normativa ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- c) Emitir precedentes vinculantes que interpreten de modo expreso el sentido y alcance de las normas de competencia del OEFA, cuando corresponda.
- d) Ejercer las demás funciones que establece la normativa vigente sobre la materia.

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

⁴⁷ **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.

33. 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.
34. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una “Constitución Ecológica” dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente⁴⁸.
35. 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 fundamental⁴⁹, 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 preserve⁵⁰; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales⁵¹.
36. 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.
37. 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

⁴⁸ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

⁴⁹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2º.- 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.

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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.

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 inciertos⁵².

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

IV. CUESTIONES PREVIAS

Sobre la prohibición de reforma en peor

39. El administrado indicó que, bajo la aplicación del principio de la prohibición de reforma en peor, contenido en el numeral 247.2 del artículo 247° y el numeral 258.3 del artículo 258° del TUO de la LPAG, la resolución que emita el TFA resolviendo el recurso de apelación no deberá empeorar la posición del recurrente.
40. Al respecto, corresponde indicar que la Sala, conforme a lo dispuesto por el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD (**RITFA**)⁵³, la actuación del TFA se encuentra en orden con los principios que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.
41. En ese sentido, corresponde indicar que esta Sala procederá a analizar los argumentos del administrado, teniendo en cuenta lo dispuesto en la normativa correspondiente y actuando conforme con el principio de legalidad.

Sobre la prescripción de la potestad sancionadora

42. Sobre el particular, es preciso advertir que el administrado presentó un argumento relacionado a la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA, considerando esta Sala pertinente pronunciarse sobre este alegato de manera previa al análisis de las cuestiones controvertidas correspondientes.
43. Ahora bien, es oportuno mencionar que, mediante la Resolución Directoral I, se determinó la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, en

⁵² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

⁵³ **REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL DE FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DEL OEFA**, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de junio 2019.

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

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

el marco de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país⁵⁴ (**Ley N° 30230**) y las Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD⁵⁵ (**Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD**).

54

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

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

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

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

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

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

55

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

Artículo 2.- Procedimientos sancionadores en trámite

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

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

44. De la revisión de las mencionadas normas, se advierte que la responsabilidad administrativa del administrado fue determinada en base a un procedimiento administrativo sancionador excepcional seguido bajo la Ley N° 30230, en el cual se ordenó una medida correctiva destinada a revertir la conducta infractora; siendo así, debe precisarse que la responsabilidad administrativa declarada mediante la Resolución Directoral I, fue confirmada a través de la Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2018.
45. En esa línea, corresponde señalar que dicho procedimiento, conforme a la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, debía ser suspendido, para posteriormente verificar el cumplimiento de la medida correctiva ordenada, a efectos de determinar si correspondía la conclusión del mismo o la sanción respectiva al administrado.
46. En ese sentido, corresponde indicar que, conforme con la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, esta Sala es de la opinión que los procedimientos administrativos sancionadores excepcionales seguidos bajo dichas normas serán reanudados exclusivamente para verificar el cumplimiento de la medida correctiva.
47. Del mismo modo, en atención a la normativa procedimental excepcional establecida para el sector ambiental, corresponde señalar que es admitida la determinación de responsabilidad por la conducta infractora del administrado⁵⁶; y, en caso de incumplimiento de la medida correctiva por el mismo, se establezca la sanción correspondiente, durante el procedimiento administrativo sancionador excepcional, como el que nos acontece.
48. Cabe indicar que la determinación de responsabilidad fue declarada inclusive en el plazo establecido por el administrado, conforme con lo establecido en el artículo 252° del TUO de la LPAG; siendo ello así, debe indicarse que no habría prescrito y que, conforme a las reglas establecidas en la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, la Administración se encuentra habilitada para imponer la sanción correspondiente por el incumplimiento de la medida correctiva.
49. En consecuencia, esta Sala es de la opinión que, en atención a lo expuesto en la presente cuestión previa, corresponde indicar que el argumento presentado por el administrado no presenta sustento válido, encontrándose el OEFA con la facultad para sancionar al administrado.

Respecto a la caducidad administrativa del procedimiento administrativo sancionador

⁵⁶ Debe precisarse que la declaración de responsabilidad del administrado fue durante el plazo máximo establecido en el TUO de la LPAG e inclusive en el plazo mencionado por el mismo administrado.

50. El administrado señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 259° del TUO de la LPAG, a través de la caducidad administrativa corresponde disponer el archivo del procedimiento administrativo sancionador en aquellos casos en que, habiendo transcurrido el plazo máximo de tramitación del mismo, no se cuenta con un pronunciamiento válido que resuelva la causa en primera instancia.
51. En esa línea, Pluspetrol Norte agregó que, mediante Resolución N° 167-2018-OEFA/TFA-SMEPIM, el TFA ha establecido, entre otros, que la caducidad administrativa del procedimiento opera de manera automática (de pleno derecho) por ausencia de pronunciamiento antes del vencimiento del plazo máximo de tramitación y su efecto directo es el archivo del procedimiento respectivo.
52. Del mismo modo, el apelante mencionó que, conforme a la doctrina nacional y comparada, la potestad sancionadora no sólo implica la declaración de responsabilidad por las infracciones, sino también y como elemento principal, la determinación e imposición de la sanción administrativa previamente establecida, conforme al literal c) del numeral 11.1 del artículo 11° de la Ley del SINEFA.
53. Con ello en cuenta, el recurrente precisó que:

(...) es evidente que cuando el numeral 2 del artículo 259° del T.U.O. de la Ley N° 27444, identifica a la ausencia de notificación de la “resolución respectiva” como requisito para la configuración de la caducidad del procedimiento; dicha norma se está refiriendo a la ausencia del acto administrativo a través del cual la autoridad declara la responsabilidad administrativa de agente infractor e impone la sanción respectiva; dado que, el ejercicio pleno de la potestad sancionadora implica la determinación de ambos elementos (responsabilidad y sanción administrativa) y no de uno sólo de ellos.
54. El apelante indicó que el hecho que las agencias de fiscalización puedan emitir resoluciones atribuyendo responsabilidad y declarando la existencia de un ilícito administrativo, para luego dejar abierta la posibilidad de imponer sanciones en el momento que lo considere oportuno, esto es, sin estar sujeta a un plazo determinado o determinable, sería contrario a los principios de legalidad, debido procedimiento y seguridad jurídica.
55. En este punto, Pluspetrol Norte señaló que, a través de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, se estableció el plazo de un (1) año contado desde la vigencia de dicha norma para la aplicación de la caducidad administrativa en aquellos procedimientos administrativos sancionadores en trámite.
56. Asimismo, el recurrente indicó que, en tanto que el RPAS del OEFA no contempla un plazo máximo de tramitación, corresponde aplicar el plazo de 9

(nueve) meses, prorrogable a 3 (tres) meses regulado en el TUO de la LPAG.

57. En el presente caso, el administrado indicó que el procedimiento se inició el 23 de enero de 2017, siendo que, considerando el plazo de la Quinta Disposición Complementaria Transitoria del Decreto Legislativo N° 1272, el plazo de primera instancia para emitir pronunciamiento, antes de que opere la caducidad administrativa, se cumplió el 23 de enero de 2018. Con lo cual, el apelante señaló que la primera instancia declaró la responsabilidad administrativa e impuso la sanción administrativa después de la fecha antes citada —más de un año luego del vencimiento del referido plazo de caducidad administrativa—esto es, 10 de julio de 2019.
58. Con ello en cuenta, Pluspetrol Norte señaló que, aun cuando la Resolución Directoral I haya declarado la existencia de responsabilidad y quedado confirmada en segunda instancia, la DFAI no emitió pronunciamiento alguno respecto a la imposición de la sanción administrativa antes del vencimiento del plazo de caducidad administrativa, lo cual es de entera responsabilidad de dicho órgano de línea del OEFA. El apelante agregó que correspondía declarar la caducidad administrativa del procedimiento y disponer el archivo definitivo de los actuados; así también, que el artículo 259° antes expuesto no establece excepciones de ningún tipo, así como tampoco regula la prórroga automática ni supuestos de suspensión o interrupción del plazo, por lo que cualquier interpretación diferente constituirá una vulneración al principio de legalidad.

Análisis del TFA

59. Al respecto, el análisis de la presente cuestión controvertida amerita sentar las pretensiones del legislador con su incorporación en el ordenamiento jurídico nacional y el tratamiento que la misma recibe por parte de la autoridad competente en los procedimientos administrativos sancionadores como los tramitados por el OEFA.
60. Así, se ha de entender que la caducidad administrativa —como figura novísima dentro de los procedimientos administrativos sancionadores— involucra la aplicación de un límite temporal para su tramitación, el cual culminará con la notificación de la resolución correspondiente; siendo que, mediante su aplicación, se logrará garantizar los derechos de los administrados involucrados frente a aquellos supuestos donde procedimientos administrativos sancionadores iniciados por la Administración Pública quedan paralizados⁵⁷.

⁵⁷ Al respecto, LOPEZ RAMÓN refiere:

Tras exponer cómo la 'Administración puede impunemente paralizar el procedimiento, salvo las teóricas y platónicas medidas sobre responsabilidad del funcionario culpable de ello', afirmaba: 'Ahora bien: en los procedimientos incoados de oficio no estaría de más aplicar la institución de la caducidad para evitar los supuestos, nada infrecuentes, de procedimientos incoados por la Administración —por ejemplo, sancionadores— que quedan paralizados cuanto quiera el órgano competente, con los perjuicios que ello ocasiona al presunto culpable. Si la caducidad tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, en evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, no existe razón alguna para no aplicar la caducidad a los procedimientos incoados de oficio'.

61. Sobre dicho sustento, en el numeral 1 del artículo 259° del TUO de la LPAG, se establece que los procedimientos administrativos sancionadores deberán ser resueltos en un plazo de nueve (9) meses, contados desde la fecha de notificación de la imputación de cargos al administrado. Plazo que, excepcionalmente, podrá ser ampliado como máximo por tres (3) meses, mediante resolución emitida por la autoridad competente que justifique dicha ampliación⁵⁸.
62. Siendo que, para el caso particular de los procedimientos administrativos sancionadores en trámite —vale decir, los iniciados con anterioridad a la vigencia del Decreto Legislativo N° 1272⁵⁹ que modifica la Ley N° 27444— el TUO de la LPAG señaló en su Décima Disposición Complementaria Transitoria que este plazo será de un (1) año, contado desde la vigencia del referido Decreto Legislativo⁶⁰.
63. Institución jurídica que, en ese sentido, ha sido desarrollada por parte de la doctrina, como Morón Urbina al mencionar que⁶¹:

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

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

Consultado: 7 de febrero de 2020.

⁵⁸

TUO DE LA LPAG.

Artículo 259.- Caducidad administrativa del procedimiento sancionador

1. El plazo para resolver los procedimientos sancionadores iniciados de oficio es de nueve (9) meses contado desde la fecha de notificación de la imputación de cargos. Este plazo puede ser ampliado de manera excepcional, como máximo por tres (3) meses, debiendo el órgano competente emitir una resolución debidamente sustentada, justificando la ampliación del plazo, previo a su vencimiento. La caducidad administrativa no aplica al procedimiento recursivo.
Cuando conforme a ley las entidades cuenten con un plazo mayor para resolver la caducidad operará al vencimiento de este.
2. Transcurrido el plazo máximo para resolver, sin que se notifique la resolución respectiva, se entiende automáticamente caducado administrativamente el procedimiento y se procederá a su archivo.
3. La caducidad administrativa es declarada de oficio por el órgano competente. El administrado se encuentra facultado para solicitar la caducidad administrativa del procedimiento en caso el órgano competente no la haya declarado de oficio.
4. En el supuesto que la infracción no hubiera prescrito, el órgano competente evaluará el inicio de un nuevo procedimiento sancionador. El procedimiento caducado administrativamente no interrumpe la prescripción.
5. La declaración de la caducidad administrativa no deja sin efecto las actuaciones de fiscalización, así como los medios probatorios que no puedan o no resulte necesario ser actuados nuevamente. Asimismo, las medidas preventivas, correctivas y cautelares dictadas se mantienen vigentes durante el plazo de tres (3) meses adicionales en tanto se disponga el inicio del nuevo procedimiento sancionador, luego de lo cual caducan, pudiéndose disponer nuevas medidas de la misma naturaleza en caso se inicie el procedimiento sancionador.

⁵⁹

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

⁶⁰

TUO DE LA LPAG

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

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

⁶¹

MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General. Texto Único*

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

Estas condiciones son las siguientes:

- (i) **La falta de la actuación administrativa determinada por la normativa.** El sujeto puede haber realizado otro tipo de acciones, pero la norma exigirá una actuación determinada en el plazo previsto, cuya omisión configura la primera condición para que opere la caducidad. En el caso del procedimiento administrativo sancionador, la norma requiere la resolución del procedimiento antes del cumplimiento del plazo de caducidad.
- (ii) **El transcurso del tiempo establecido por la norma para el ejercicio de un derecho o el elemento objetivo de la caducidad.** Excedido el límite temporal, el procedimiento caduca. Cabe señalar que la acción del sujeto no interrumpe el cómputo del plazo de caducidad (...). (Énfasis agregado)

64. Por consiguiente, como ya se ha señalado en anteriores pronunciamientos, se puede concluir que la caducidad administrativa se erige como una institución encaminada a salvaguardar la seguridad jurídica ante la inactividad de la Administración, evitando, en todo caso, la existencia de dilaciones innecesarias dentro de los procedimientos administrativos donde el Estado ejerce su potestad sancionadora⁶².
65. En función a ello, se procederá a analizar la tramitación del presente procedimiento sancionador con la finalidad de verificar el cumplimiento de los plazos establecidos al respecto.

Con relación al caso concreto

66. De la revisión de los actuados obrantes en el expediente, se aprecia que el tiempo empleado por la primera instancia para la tramitación del presente procedimiento fue inferior a nueve (9) meses, conforme se muestra en el siguiente gráfico:

Ordenado de la Ley N° 27444. Tomo II, Lima: Gaceta Jurídica, 2019. pp. 535-536.

⁶² Cabe tener en cuenta que este Tribunal se ha pronunciado previamente analizando alegaciones de administrados que solicitan se declare la caducidad administrativa de sus respectivos procedimientos administrativos sancionadores. Al respecto ver las Resoluciones N° 008-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 25 de enero de 2018 y N° 221-2018-OEFA/TFA-SMEPIM de 3 de agosto de 2018, Resolución N° 282-2019-OEFA/TFA-SMEPIM del 7 de junio de 2019, entre otros.

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



Elaboración: TFA

67. Del gráfico precedente y en atención a la naturaleza excepcional del procedimiento administrativo sancionador que originó la emisión de la Resolución Directoral II, se observan dos etapas diferenciadas en su tramitación: i) una primera, aquella en la cual se determina responsabilidad de Pluspetrol Norte y el subsecuente dictado de una medida correctiva, de ser necesaria (en aplicación de la Ley N° 30230); y, ii) una segunda, la imposición de una sanción pecuniaria, en caso de verificarse el incumplimiento de la medida correctiva ordenada.
68. Estadios que, por otro lado, resultan importantes para el presente análisis, puesto que el plazo de caducidad administrativa establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG, solo es aplicable para la tramitación realizada entre la fecha de notificación de la imputación de los cargos al administrado y el día en que se notifique a aquel el pronunciamiento que resuelve dicho procedimiento (bien sea con la imposición de una sanción —procedimiento administrativo ordinario—, bien con la determinación de la responsabilidad administrativa—procedimiento administrativo sancionador excepcional de la Ley N° 30230—).
69. Por consiguiente y en tanto la fecha de inicio del presente procedimiento administrativo sancionador excepcional fue el 23 de enero de 2017, la Autoridad Decisora tenía como plazo máximo para notificar la Resolución Directoral que resolviera el procedimiento iniciado (esto es, para determinar responsabilidad administrativa y medida correctiva) hasta el 23 de octubre de 2017; ello conforme al siguiente detalle:

Inicio del PAS	Fin del PAS	Plazo de caducidad administrativa	Reanudación y determinación de sanción
23/01/2017	02/10/2017	23/10/2017	10/07/2019

70. Plazo que, en esa línea, fue plenamente respetado por la DFAI al emitir la Resolución Directoral I el 27 de septiembre de 2017 y notificarla el 2 de octubre de ese mismo año; es decir, con una antelación de 21 días a la fecha límite para tramitar el presente procedimiento administrativo sancionador.
71. En consecuencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 259° del TUO de la LPAG y contrariamente a lo señalado por Pluspetrol Norte, el presente procedimiento administrativo sancionador no ha caducado administrativamente;

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

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

V. ADMISIBILIDAD

73. El recurso de apelación del administrado ha sido interpuesto dentro de los quince (15) días hábiles de notificado el acto impugnado y cumple con los requisitos previstos en los artículos 218° y 221°⁶³ del TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

VI. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

74. En este punto corresponde indicar que el administrado presentó argumentos, en su recurso de apelación, que se encuentran referidos al incumplimiento de la medida correctiva ordenada y determinación de la sanción, tal como se precisó en el considerando 24 de la presente resolución.
75. Ahora bien, debe indicarse que, teniendo en consideración que nos encontramos en un procedimiento administrativo sancionador excepcional seguido conforme a lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD; siendo que, una vez que se ha determinado la responsabilidad, corresponde a la Administración exclusivamente reanudar el procedimiento para la verificación del cumplimiento de la medida correctiva, a efectos de concluir con el mismo o sancionar al administrado.
76. En línea con lo anterior, en el presente procedimiento se emitieron pronunciamientos referidos a declarar i) la responsabilidad administrativa; ii) el incumplimiento de la medida correctiva; e, iii) imposición de la sanción;

⁶³ **DECRETO SUPREMO N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

TUO DE LA LPAG.

218.1 Los recursos administrativos son:

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

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

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

Artículo 221.- Requisitos del recurso

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

resoluciones que fueron materia de apelación, conforme se detalla a continuación:

Cuadro N°3
Resoluciones emitidas en el presente PAS

Resolución	Fecha notificación	Declara	Estado
Resolución Directoral N° 1107-2017-OEFA/DFSAI	02/10/2017	Responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte.	
Resolución N° 040-2018-OEFA/TFA-SMEPIM	08/03/2018	Confirma responsabilidad administrativa.	Agotada la vía administrativa respecto a la responsabilidad administrativa.
Resolución Directoral N° 00995-2019-OEFA/DFAI	10/07/2019	Incumplimiento de medidas correctivas y sanción con 5,000.00 UIT.	
Resolución N° 032-2019-OEFA/TFA-SE	27/12/2019	Confirma el incumplimiento de la medida correctiva y declaró la nulidad de la resolución en el extremo de determinación de la sanción.	Agotada la vía administrativa respecto al incumplimiento de la medida correctiva.

77. De la revisión del cuadro anterior, se advierte que tanto la responsabilidad administrativa como el incumplimiento de la medida correctiva, deben ser entendidas como actos administrativos definitivos que agotaron la vía administrativa, con lo cual dichos actos, al haber causado estado, no pueden ser modificados por la autoridad administrativa.
78. En ese sentido, cabe resaltar que, acorde con lo previsto en el numeral 215.3 del artículo 215° del TUO de la LPAG⁶⁴, no cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes; por lo que, este Tribunal considera que corresponde emitir pronunciamiento sólo sobre aquellos argumentos alegados por el administrado en el recurso de apelación que no estén referidos a cuestionar la determinación de responsabilidad administrativa, ni el incumplimiento de la medida correctiva, en tanto estas han quedado firmes.
79. En base a lo expuesto previamente, esta Sala se pronunciará exclusivamente sobre los argumentos presentados por el administrado que se encuentren relacionados a la determinación de la sanción impuesta a Pluspetrol Norte.

⁶⁴

TUO de la LPAG

Artículo 215.- Facultad de contradicción (...)

215.3 No cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes, ni la de los confirmatorios de actos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

VII. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

80. La cuestión controvertida a resolver en el presente procedimiento es determinar si correspondía sancionar al administrado con 5,000.00 (cinco mil con 00/100) UIT por haber incumplido la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral I.

VIII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VIII.1 Determinar si correspondía sancionar al administrado con 5,000.00 (cinco mil con 00/100) UIT por haber incumplido la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral I

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

81. Con carácter previo al análisis de la cuestión controvertida planteada, y a efectos de delimitar el procedimiento materia de análisis, resulta oportuno establecer el marco normativo dentro del cual se erige el dictado de las medidas correctivas en los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el OEFA y los criterios sentados por esta Sala al respecto.
82. Sobre el particular, debe indicarse que, de acuerdo con el artículo 22° de la Ley del SINEFA, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁶⁵.
83. En ese contexto, es preciso señalar que el presente procedimiento administrativo sancionador se encuentra dentro del régimen excepcional establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD; a través de los cuales se estableció que, durante un periodo de tres años, contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la prevención y corrección de la conducta infractora en materia ambiental. Siendo que, durante dicho periodo, el OEFA tramitará procedimientos administrativos

⁶⁵

LEY 29325.

Artículo 22°.- Medidas correctivas

- 22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
- 22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:
- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
 - b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
 - c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
 - d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

sancionadores excepcionales y, en caso la autoridad administrativa declarase la existencia de infracción, ordenaría la realización de medidas correctivas destinadas a revertir la conducta infractora.

84. Ahora bien, corresponde indicar que, de acuerdo con la Ley N° 30230 y las Normas Reglamentarias aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, esta Sala es de la opinión que los procedimientos administrativos sancionadores excepcionales seguidos bajo dichas normas son reanudados exclusivamente para verificar el cumplimiento de la medida correctiva; siendo que, ante su incumplimiento, se reanuda el mismo imponiéndose la sanción correspondiente.

Sobre la nulidad del cálculo de multa

85. Conforme se indicó en los considerandos *supra* el nuevo cálculo de multa realizado por la DFAI devino como consecuencia de declaración de nulidad de la Resolución Directoral II en dicho extremo, por parte de este Tribunal.

86. En ese sentido, es necesario traer a colación los argumentos indicados en la Resolución N° 032-2019-OEFA/TFA-SE sobre dicha declaración de nulidad:

126. En ese sentido, siendo dichos informes parte integrante de la motivación de la Resolución Directoral II, al haber presentado falta de especificación respecto de los costos de los ítems precisados en el considerando 120 de la presente resolución, se debe concluir que Pluspetrol Norte fue notificado de la Resolución Directoral II, de manera incompleta, a efectos de que este tuviera conocimiento de su contenido.

127. Así las cosas, resulta claro que, ante la ausencia de los costos de los ítems, no solo se produciría el desconocimiento en el administrado de los criterios que conllevaron a su adopción, sino que además su eficacia se vería mermada; originando ello la vulneración del debido procedimiento y de manera directa en el derecho de defensa del administrado.

128. En efecto, en el presente procedimiento administrativo sancionador, en la medida que **el órgano de primera instancia al calcular el costo evitado en US\$ 29 987 756,80 (veintinueve millones novecientos ochenta y siete mil setecientos cincuenta y seis con 80/100 dólares americanos), sin previamente haber detallado todo el cálculo estimado, ha generado una ausencia de motivación respecto a la determinación de la multa,** vulnerando el principio del debido procedimiento, que comprende el derecho de los administrados a obtener una decisión motivada y fundada en derecho, lo que constituye contravención al TULO de la LPAG y se subsume en la causal de nulidad señalada en el numeral 1 del artículo 10° del citado cuerpo normativo, que señala que es vicio del acto administrativo, que causa su nulidad de pleno derecho, la contravención a la Constitución, a las leyes o las normas reglamentarias.

(Resaltado agregado)

87. Como se aprecia, este Colegiado verificó que el detalle total del costo evitado

relacionado a la descontaminación de áreas por parte del administrado descrito en el Anexo N° 1 del Informe N° 00723-2019-OEFA/DFAI-SFEM no presentó mayor especificación con relación a los costos de los siguientes ítems: b.1) Instalación de campamento (8 personas); g) Monitoreo; y, h) Disposición de residuos.

Sobre el caso concreto

88. Al respecto, es preciso señalar que las sanciones de tipo administrativo tienen por principal objeto disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados; evidenciándose, que el fin último de estas, se encamina a adecuar las conductas al cumplimiento de determinadas normas; para lo cual, la autoridad administrativa debe asegurar que la magnitud de las sanciones administrativas sea mayor o igual al beneficio esperado por los administrados por la comisión de las infracciones.
89. Premisa que fue materializada por el legislador, al señalar en el numeral 3 del artículo 248° del TUO de la LPAG, que las sanciones deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

- a) El beneficio ilícito resultante por la comisión de la infracción
 - b) La probabilidad de detección de la infracción;
 - c) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
 - d) El perjuicio económico causado;
 - e) La reincidencia, por la comisión de la misma infracción dentro del plazo de un (1) año desde que quedó firme la resolución que sancionó la primera infracción.
 - f) Las circunstancias de la comisión de la infracción; y
 - g) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor (...)
90. 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 base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones a utilizar en la graduación de sanciones del OEFA, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada a través de la Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**); la misma que, en su Anexo N° 1, señala que —en caso no exista información suficiente para la valorización del daño real probado (cálculo económico del daño)— la multa base se calculará considerando el beneficio ilícito y la probabilidad de detección, y luego de ello se aplicarán los factores para la graduación de sanciones

correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula⁶⁶:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

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

91. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que: (i) las multas dispuestas por la autoridad administrativa desincentiven la comisión de infracciones a la legislación ambiental; (ii) brinden un tratamiento equitativo y razonable a los administrados a través del conocimiento público de los criterios objetivos que permiten su graduación; así como, (iii) contribuyan a garantizar la resolución expeditiva de los problemas ambientales que ponen en riesgo el valor de los recursos naturales, la protección de la salud y la vida humana.
92. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisoria se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

A. Determinación de multa efectuada por la DFAI

A.1 Respecto al beneficio ilícito(B)

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

Cuadro N° 4
Cálculo del Beneficio Ilícito efectuado por la DFAI

Descripción	Valor
Costo evitado no adoptar las medidas necesarias para prevenir y mitigar los impactos negativos a los suelos de los cuarenta y un (41) sitios con presencia de hidrocarburos de las Locaciones Nueva Esperanza, Pavayacu y Corrientes del derecho de vía del Ducto Saramuro-Corrientes de la Cuenca Corrientes del Lote 8 ^(a) .	US\$ 119,687,249.92
COK (anual) ^(b) .	16.31%
COK _m (mensual)	1.27%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	68
Costo evitado capitalizado a la fecha de cálculo de multa [CE*(1+COK)T]	US\$ 282,320,859.04
Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses ^(d)	3.32

⁶⁶ Fórmula de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones a utilizar en la graduación de sanciones, de acuerdo a lo establecido en el artículo 6° del Decreto 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.

Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa ^(e)	S/. 936,299,515.61
Unidad Impositiva Tributaria al año 2019 - UIT ₂₀₁₉ ^(f)	S/. 4,200.00
Beneficio Ilícito (UIT)	222,928.46 UIT

Fuente: Informe N° 00097-2020-OEFA/DFAI-SSAG (Informe de la SSAG)

A.2 Respecto a la probabilidad de detección (p)

94. En relación con este punto, dicha autoridad consideró una probabilidad de detección alta (0.75), dado que la infracción fue verificada mediante una supervisión especial, realizada por la DS del 18 al 25 de noviembre de 2013.

A.3. Respecto a los factores para la graduación de la sanción [F]

95. Al respecto, la DFAI precisó que los factores para la graduación de sanciones ascienden a un valor de 160%, el cual se resume con el siguiente detalle:

Cuadro N° 5
Factores para la graduación de sanciones

Factores	Calificación
f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido	44%
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)	60%
Factores: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	160%

Fuente: Informe de la SSAG

A.4 Respecto a la multa calculada

96. Al respecto, cabe señalar que, en el presente caso, la DFAI sancionó al administrado con una multa ascendente a **5,000.00** (cinco mil y 00/100) UIT, luego de haber sido aplicado la reducción del 50% de la multa, conforme con el artículo 19° de la Ley N° 30230, la cual se deriva del siguiente detalle:

Cuadro N° 6
Composición de la multa impuesta por la DFAI

RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA	
Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	222,928.46 UIT
Probabilidad de detección (p)	0.75

Factores (F) = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7)	160%
Valor de la Multa en UIT (B/p)*(F)	475,580.71 UIT
Tipificación: numeral 3.3 del cuadro Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD. Hasta 10,000 UIT	10,000 UIT
Reducción del 50% en aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230	-50%
Valor de la Multa en UIT	5,000.00 UIT

Fuente: Informe de la SSAG.
Elaboración: TFA

B. Argumentos del administrado

B.1 Sobre la determinación del costo evitado

Delimitación y determinación del área implementada

97. Sobre el particular, el apelante señaló que uno de los costos considerados para determinar la multa impuesta, es el relacionado a la determinación de la extensión de las áreas comprendidas en la infracción N° 1, lo que evidencia que la DFAI no tiene certeza de las dimensiones de las áreas afectadas vulnerando, así, el principio de verdad material.
98. Por otro lado, indicó que no se ha determinado la extensión de las áreas afectadas, en tanto solo se han identificado cuarenta y un (41) puntos específicos, en función al monitoreo efectuado durante la supervisión especial; en consecuencia, corresponde un nuevo cálculo de multa que excluya el costo evitado por concepto de delimitación de dimensionamiento del área impactada.

Sobre la consideración de geomembranas como material para la delimitación del área impactada

99. Pluspetrol Norte señaló que el costo por la adquisición de la geomembrana no debe estar incluido en el cálculo del beneficio ilícito, toda vez que dicho material no es empleado o requerido para la actividad referida a la delimitación y dimensionamiento de un área.
100. Asimismo, en el Informe de Cálculo de multa no se ha motivado por qué se considera el costo de adquisición de 40 geomembranas, ni la relación unidad, puesto que se considera 40 geomembranas por m2.
101. De la misma forma, con relación al precio de la geomembrana, solo se ha mencionado que este ha sido obtenido de la empresa Burgcom Perú, mas no se establece el detalle sobre el precio ni el tipo de geomembrana considerada.
102. En esa línea, el administrado señaló que los criterios adoptados para la determinación de la geomembrana como insumo, no son precisos, ni se

encuentran motivados; por lo que se ha vulnerado el principio del debido procedimiento.

Implementación de estructuras y facilidades para el acceso

103. El apelante manifestó que considerar la instalación de 4 campamentos es desproporcionado, en tanto cuentan con las facilidades necesarias para asegurar el traslado diario desde los campamentos existentes hacia las áreas en donde se ejecutarían los trabajos de remediación.
104. Asimismo, sostuvo que los conceptos considerados en el listado de las instalaciones para la implementación de los campamentos (trabajos provisionales, tabiquería ligera, pisos y pavimentos, carpintería de madera y metálica, aparatos y accesorios sanitarios, grifería, sistema de desagüe, sistema de agua fría y contra incendio y salidas eléctricas, Carpa pro-Patagonia, Sleeping Momia 0 grados Kilmer, agua Oasis en bolsa con válvula de 20 litros) no han sido sustentados, ni se citan las fuentes a través de las cuales se obtienen los montos; por lo que no ha sido debidamente motivado.
105. Adicionalmente, refirió que la fuente del listado de costos de instalación de campamentos se indica que “el alquiler de los materiales y herramientas para la elaboración del campamento se obtuvo de la revista Costos, Construcción, Arquitectura e Ingeniería (junio de 2016)”, resulta genérica e incierta, puesto que hay conceptos incompatibles con el concepto de alquiler (como es el de construcción de cierta infraestructura); por lo que no tiene valor probatorio suficiente.
106. En virtud a lo señalado, el administrado advirtió que el cálculo de la instalación de campamentos vulnera los principios de verdad material, motivación y debido procedimiento; por lo que el concepto “implementación de estructuras y facilidades” debe ser excluido del cálculo de multa.

Proceso de remediación de suelos

107. Sostuvo que no es correcto que se considere este costo, debido a que ya incurrió en esta inversión en el marco de elaboración del Plan de Descontaminación de Sitios.

Respecto a la falta de precisión del concepto maquinarias en las labores de desmontaje de estructuras y desmovilización

108. Pluspetrol Norte, señaló que consideran los costos por ocho (8) cargadores sobre llantas y ocho (8) camiones plataforma empleados durante una hora; sin embargo, se omite sustentar por qué se consideran dichas cantidades.
109. Asimismo, advirtió la duplicidad de costos de Equipos de Protección Personal (**EPPS**), como guantes, respirador, lentes de seguridad, casco, overol, bota con punta de acero, puesto que se consideran en cada una de las actividades a

ejecutar, lo cual no resulta razonable, considerando que una vez adquirido se pueden volver a usar, por lo que no deben ser incluidos como un costo de inversión en EEPS por cada actividad.

Respecto a la falta de precisión de los conceptos biotierra y readaptación con plantas horizontales correspondientes a las labores de reconformación de áreas y revegetación

110. Refirió la falta de precisión al sustentar los costos por los conceptos relacionados con el uso de compost microorganismos eficaces y el costo de plantas horizontales, en tanto no se precisa la fuente de donde se obtuvieron los costos.

Respecto del costo por realización de análisis de muestras

111. Sobre este punto, el administrado señaló que no se justifica por qué se considera una cotización de la empresa Environmental Testing Laboratory S.A.C- Envirotest para el análisis de parámetros de las muestras de suelo tomada como parte de las acciones de remediación; asimismo, refirió que normalmente contratan a otra empresa cuyo costo de servicio es inferior.
112. Adicionalmente, precisó que no se ha adjuntado medio probatorio que sustente los montos aplicados en el cálculo; por lo que advierte vicios de motivación en el costo evitado total.

Respecto del costo por traslado y disposición en la labor de disposición de residuos

113. Se aprecia una falta de precisión al momento de determinar este costo, pues no se explica a qué conceptos corresponden las cifras consignadas en los rubros “cantidad” y “número”. Además, sostuvo que, si bien se indica que el costo por estas actividades se obtuvo de la empresa DISAL, al año 2012, no se adjunta documento alguno que sustente dicha información; por lo que existen vicios en la motivación del cálculo del costo evitado por disposición de residuos.

Respecto a la falta de precisión de los conceptos por contratar a personal para realizar el muestreo en la labor de monitoreo

114. Sobre el particular, el apelante refiere que no se han justificado la cantidad de ingenieros y de asistencia técnica, así como el número de días, por lo que no puede motivarse el costo por remuneraciones por periodo; en consecuencia, los referidos costos carecen de motivación.

B.1.1. Análisis del TFA

115. Habiéndose confirmado el extremo habilitante para imponer una sanción dentro de los procedimientos administrativos sancionadores excepcionales —como el particular—, se ha de tener en cuenta que, tal como se reconoce en el numeral

2.2 del artículo 2° del RITFA⁶⁷—, entre las funciones conferidas a este Tribunal se establecen las de velar por el cumplimiento del principio de legalidad y debido procedimiento, así como las de constatar la correcta aplicación de los demás principios jurídicos que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública.

116. Razón por la cual, de manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación, resulta necesario verificar si al emitirse la Resolución Directoral III, la Autoridad Decisora cumplió con la observancia de los referidos principios⁶⁸. Una vez dilucidada dicha cuestión, este Tribunal se pronunciará —de corresponder— sobre los argumentos planteados por el administrado a través recurso interpuesto.
117. Para ello, es pertinente traer a colación el marco normativo dentro del cual se desarrolla dicha potestad sancionadora y, concretamente, los principios en los cuales se cimenta su ejercicio por parte de la Administración Pública, como son el principio de legalidad y del debido procedimiento.
118. Así, se debe tener en cuenta que el principio de legalidad, reconocido en el inciso 1.1⁶⁹ 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

⁶⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 020-2019-OEFA/CD**

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

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

⁶⁸ Cabe precisar que, conforme al numeral 1.2. del Artículo IV del Título Preliminar de la Ley N° 27444, una de las manifestaciones del principio del debido procedimiento consiste en que los administrados gocen del derecho de obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

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

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

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

⁶⁹ **TUO DE LA LPAG**

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁷⁰.

119. En efecto, sobre el mencionado principio, Morón Urbina ha señalado lo siguiente⁷¹:

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.

120. Bajo esa lógica, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.
121. Por su parte, el principio del debido procedimiento —establecido en el numeral 2 del artículo 248⁷² del TUE de la LPAG—, es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
122. De lo expuesto, se colige entonces que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.

⁷⁰ 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.

⁷¹ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

⁷² **TUO DE LA LPAG**

Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

Respecto a la motivación del cálculo del costo evitado

123. En el caso materia de análisis, es preciso indicar que, para la determinación de la multa a imponer como sanción, la DFAI consideró que el Beneficio Ilícito provino del costo evitado en el que incurrió el administrado en mitigar y remediar los impactos negativos a los suelos de los cuarenta y un (41) sitios con presencia de hidrocarburos de las locaciones Nueva Esperanza, Pavayacu y Corrientes del derecho de vía del Ducto Samamuro-Corrientes de la cuenta Corrientes del Lote 8.
124. En ese sentido, la primera instancia determinó para el costo evitado por parte de Pluspetrol Norte las siguientes actividades:
- i. Delimitación y dimensionamiento del área impactada,
 - ii. Implementación de estructuras y facilidades para el acceso,
 - iii. Proceso de remediación de suelos,
 - iv. Montaje y desmontaje de estructuras y desmovilización,
 - v. Reconformación de áreas,
 - vi. Revegetación,
 - vii. Monitoreo para evaluar la descontaminación; y,
 - viii. Disposición de los residuos generados.
125. En este punto es preciso señalar que la DFAI determinó la responsabilidad del administrado por no adoptar las medidas de prevención y mitigación en 41 sitios con presencia de hidrocarburos. Ahora bien, cabe señalar que el beneficio ilícito debió contemplar los costos relacionados a las acciones de prevención y mitigación, actividades que se desarrollan en tiempos diferentes, siendo que las actividades de prevención se desarrollan *ex ante* de la ocurrencia de un derrame y las actividades de mitigación se desarrollan *ex post* a la ocurrencia del derrame.
126. No obstante, de la revisión del Informe de la SSAG—en el cual se consignó el cálculo de multa—, se advierte que si bien del desarrollo del informe se señala que se ha considerado para el cálculo de la multa las actividades relacionadas a prevenir y mitigar los impactos negativos en cuarenta y un (41) sitios con presencia de hidrocarburos, esto no se refleja en los ítems que comprenden el costo evitado, toda vez que de la revisión de los mismos, **todos corresponden a actividades ex post a la ocurrencia del derrame.**
127. En efecto, en el cálculo de la multa efectuado por la SSAG no se han considerado actividades relacionadas a la prevención, *ex ante*, tales como: mantenimientos, inspecciones, patrullajes, entre otros, las cuales debieron ser identificados independientemente para cada uno de los cuarenta y un (41) sitios con presencia de hidrocarburos, toda vez que la presencia de hidrocarburos en cada uno se originó por distintas circunstancias.
128. A mayor abundamiento, se realizará el análisis de cada una de las actividades que conforman el costo evitado calculado en el Informe de la SSAG, a fin de verificar los criterios empleados por la DFAI.

a. Sobre la delimitación y dimensionamiento del área impactada

129. Al respecto, es importante determinar el área sobre la cual se detectó la presencia de hidrocarburos, puesto que en base a esta información se establecen los costos asociados a los otros ítems que conforman el costo evitado, toda vez que el área se encuentra relacionada directamente a otros aspectos tales como, el personal dedicado a la descontaminación, los puntos de monitoreo, los residuos generados, entre otros.
130. Ahora bien, es preciso mencionar que el Informe de Supervisión contiene la información relacionada al área de cada uno de los cuarenta y un (41) sitios en los cuales se detectó la presencia de hidrocarburos, la misma que es recogida en el Informe de la SSAG, por lo que, al haberse determinado antes del inicio del PAS las áreas afectadas, no resulta necesario considerar este ítem como parte del costo evitado.

a. Sector Yacimientos Valencia					
N°	CÓDIGO	COORDENADAS UTM WGS- 84		ÁREA APROX. IMPACTADO	SECTOR
		ESTE	NORTE		
1	S1	414 667	9 653 199	1 600 m2	Yacimientos Valencia - Nueva Esperanza
2	S2	414 667	9 653 229	4 m2	
3	S3	420 687	9 646 469	4 000 m2	
4	S4	420 060	9 647 363	1 200 m2	
5	S5	418 452	9 649 255	1 400 m2	
6	S6	418 550	9 649 383	6 00 m2	

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

- Cabe precisar que los 6 puntos del Sector Yacimientos Valencia-Nueva Esperanza corresponden al **Campamento 1 (8,804 m2)**.

c. Sector Yacimientos Corrientes					
N°	CÓDIGO	COORDENADAS UTM WGS- 84		ÁREA APROX. IMPACTADO	SECTOR
		ESTE	NORTE		
1	S23	492 373	9 571 957	900 m2	Yacimientos Corrientes
2	S24	492 864	9 574 650	1.5 ha.	
3	S25	493 186	9 575 761	2 ha.	
4	S26	493 320	9 576 416	200 m2	
5	S27	493 123	9 577 011	60 m2	
6	S28	494 209	9 578 257	3 000 m2	
7	S29	494 238	9 578 222	3 000 m2	
8	S30	494 708	9 574 153	1 ha.	
9	S31	494 637	9 574 334	600 m2	
10	S32	494 637	9 574 879	400 m2	
11	S33	494 953	9 575 161	1 600 m2	
12	S34	494 843	9 575 403	200 m2	
13	S35	494 762	9 575 562	300 m2	
14	S36	494 490	9 575 877	1 200 m2	
15	S37	494 553	9 575 720	1 500 m2	
16	S38	493 814	9 575 682	1 500 m2	
17	S39	495 040	9 577 230	2 000 m2	
18	S40	493 802	9 577 844	6 000 m2	
19	S41	492 907	9 576 827	2 000 m2	

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

• Cabe precisar que los 19 puntos del Sector Yacimientos Corrientes corresponden al **Campamento 4 (24,464.5 m2)**.

Fuente: Informe de la SSAG.

131. Ahora bien, es preciso indicar que, para realizar la delimitación y dimensionamiento del área impactada, no resulta necesario ejecutar actividades de limpieza, toda vez que estas forman parte del proceso de descontaminación o remediación del área impactada; asimismo, el uso de geomembrana no resulta necesario para determinar un área, siendo que, por sus características impermeables, su aplicación resulta idónea para actividades de contención de sustancias o residuos peligrosos.

(a) Delimitación y dimensionamiento del área impactada		US\$ 574.05				
ítems	Fecha de costeo	Unidad	Cantidad	Precio asociado (día)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Limpieza de Material Peligroso						
Obreros	Jul-13	0.5	6	S/. 76.16	S/. 229.55	US\$ 82.01
Supervisor	Jul-13	0.5	2	S/. 250.33	S/. 251.51	US\$ 89.85
EPPS						
und						
Guante Cuero Cromo Estándar	Set-13	1	8	S/. 7.80	S/. 62.29	US\$ 22.25
Respirador	Set-13	1	8	S/. 12.90	S/. 103.01	US\$ 36.80
Lente de seguridad antiempañante	Set-13	1	8	S/. 6.30	S/. 50.31	US\$ 17.97
Casco económico con ratchet	Set-13	1	8	S/. 9.90	S/. 79.06	US\$ 28.24
Overol drill reflectante	Set-13	1	8	S/. 46.90	S/. 374.52	US\$ 133.80
Bota de cuero con punta de acero	Set-13	1	8	S/. 25.90	S/. 206.83	US\$ 73.89
Geomembranas						
Geomembrana	Mar-17	m2	40	S/. 6.05	S/. 249.81	US\$ 89.24
Total					S/. 1,606.89	US\$ 574.05
<p>(a) Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). El precio de la geomembrana se ha obtenido de la empresa Burgcom Perú. El costo de alquiler de los equipos y maquinarias se obtuvo de la revista "Costos, Construcción, Arquitectura e Ingeniería". Asimismo, el costo de los aditivos utilizados en la remediación se obtuvo de la empresa Bioem Excelencia en Producción Sostenible.</p> <p>Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG) - DFAI</p>						

Fuente: Informe de la SSAG.

b. Sobre la implementación de estructuras y facilidades

132. Respecto a este punto, en el Informe de la SSAG, se ha establecido separarlas en dos actividades: i) instalación de campamento (3 personas); y, ii) habilitación de campamento y acceso; la primera hace referencia a los materiales necesarios para implementar un campamento; y la segunda a la mano de obra necesaria para la implementación del mismo, motivo por el cual se debe realizar un cambio en la denominación de las referidas actividades.
133. De acuerdo con lo señalado por la DFAI, se ha considerado implementar 4 campamentos, uno por cada sector identificado; sin embargo, es preciso indicar que la implementación de campamentos se encuentra supeditada a la necesidad de alojamiento de los trabajadores a cargo las actividades de mitigación, siendo así que, para las áreas impactadas cercanas a campamentos ya establecidos del administrado, no resulta necesaria la implementación de nuevos campamentos.
134. Asimismo, para áreas pequeñas en las cuales los trabajos de mitigación se puedan realizar en un corto periodo de tiempo, tampoco resulta necesaria la implementación de un nuevo campamento; en ese sentido, de la revisión del Informe de la SSAG, no se advierte un análisis respecto a la idoneidad de la implementación de campamentos para cada uno de los sitios impactados.
135. Ahora bien, cabe señalar que, dentro de la actividad denominada "Instalación de campamento", se consideró el ítem "trabajos provisionales"; no obstante, no se

hace referencia a los materiales necesarios para la implementación del campamento, por lo que no debió ser considerado dentro de la actividad.

136. Por lo tanto, corresponde mencionar que no se encuentra una adecuada motivación respecto a la selección de los materiales contenidos dentro de la actividad denominada “instalación de campamento”, toda vez que la selección de estos se encuentra supeditada al tiempo en el que estará en uso el campamento; como ejemplo: para campamentos de corto tiempo se pueden emplear pozos sépticos para la disposición de residuos líquidos domésticos; y en casos de campamentos de un largo periodo de tiempo, biodigestores.

b.1. Instalación de campamento (3 personas)		US\$ 24,046.23
Instalación de 4 campamentos/ ítem		Costo
Trabajos provisionales		S/ 4,607.66
Tabiquería ligera		S/ 53,035.97
Pisos y pavimentos		S/ 23,707.33
Carpintería de madera		S/ 8,427.00
Carpintería metálica		S/ 5,073.87
Aparatos sanitarios		S/ 2,561.22
Accesorios sanitarios		S/ 221.35
Grifería		S/ 4,038.22
Sistema de desagüe		S/ 3,816.00
Sistema de agua fría y contra incendio		S/ 3,995.33
Salidas eléctricas		S/ 8,456.63
Carpa pro Patagonia		S/ 73,445.56
Sleeping Momia 0 grados Klimber		S/ 8,969.52
Agua Oasis en bolsa con válvula de 20 lt		S/ 1,542.53
Costo directo (96 ocupantes)		S/ 201,898.19
Costo directo (8 ocupantes) por 4 campamentos c/u		S/ 67,299.40
Costo directo (US\$) *		US\$ 24,046.23

Fuente:

- El costo de alquiler de los materiales y herramientas para la elaboración del campamento, se obtuvo de la revista "Costos, Construcción, Arquitectura e Ingeniería" (junio 2016). Asimismo, está capitalizado a la fecha de incumplimiento.
- Los costos de Carpa pro Patagonia (de capacidad para 8 personas por carpa), sleeping momia 0 grados Klimber y Agua Oasis en bolsa de 20 lt c/u, se obtuvieron de Sodimac, Perú (diciembre 2019). Asimismo, esta capitalizado a la fecha de incumplimiento.
- De acuerdo a la distancia de los 41 puntos de muestreo, el equipo técnico de la DFAI, consideró pertinente la instalación de cuatro campamentos, conformado por 8 ocupantes cada uno, siendo la única vía de comunicación la vía fluvial, por tal motivo se requiere un campamento por cada sector. El detalle de los puntos pertenecientes a cada campamento de los sectores de Yacimientos: Valencia/Nueva Esperanza, Pavayacu/Capirona, Corrientes, se encuentra detallado en el Anexo N°1.

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

Fuente: Informe de la SSAG.

137. Por otro lado, en la determinación de costos realizada por la DFAI, se consideró una inversión de US\$ 24,046.23⁷³ por la instalación de 4 campamentos y de US\$ 961.68 por mano de obra, lo que suma US\$ 24,997.81 por concepto de implementación de estructuras y facilidades; cabe indicar que dicho monto ha sido calculado por el total de los cuatro (4) campamentos a implementar, por lo que no corresponde ser considerado en la tabla de costo por m² de área a descontaminar.

⁷³

Cabe indicar que el costo de la Carpa Pro Patagonia de 8 personas es de S/ 899,90; siendo que para 96 personas el costo es de S/ 10 798,8; monto que dista en exceso de los S/ 73 455,56 considerados por la DFAI. <https://www.sodimac.com.pe/sodimac-pe/product/2461706/Carpa-Pro-Patagonia-para-personas/2461706>

Costo total de descontaminar un área de 100 m2	
Resumen	Costo
a) Delimitación y dimensionamiento del área impactada	US\$ 574.05
b) Implementación de estructuras y facilidades	US\$ 24,997.81
c) Proceso de remediación de suelos	US\$ 5,319.85
d) Desmontaje de estructura y desmovilización	US\$ 2,728.38
e) Reconformación de áreas	US\$ 1,296.63
f) Revegetación	US\$ 1,090.60
g) Muestreo	US\$ 32,131.81
h) Disposición de residuos peligrosos	US\$ 2,645.00
Total (100 M2)	US\$ 70,784.13
Costo (1 m2)	US\$ 707.84

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

c. Sobre el proceso de remediación de suelos

138. Respecto a la implementación de estructuras y facilidades, en el Informe N° 00097-2020-OEFA/DFAI-SSAG, se ha establecido separarlas en las siguientes actividades:

- i. Inventario forestal y desbroce de suelos,
- ii. Retiro de raíces,
- iii. Segregación y disposición vegetal,
- iv. Lavado de raíces y de suelos; y,
- v. Recuperación de residuos oleosos.

c.1. Inventario forestal y desbroce de suelos

139. Sobre la actividad denominada inventario forestal y desbroce de suelos, es necesario precisar que la primera está dirigida a contabilizar el número de individuos forestales presentes en un área determinada, así como la especie a la que pertenecen; y la segunda al retiro de cobertura vegetal; en ese sentido, no corresponde considerar al ítem caracterización de suelos dentro de esta actividad, toda vez que la caracterización de suelos hace referencia a la evaluación de fisicoquímica del suelo:

c.1) Inventario forestal y desbroce de suelos		US\$ 1,515.06				
Ítems: Inventario forestal y desbroce de suelos	Fecha de costeo	Número	Cantidad	Precio asociado	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Limpieza de Material Peligroso		días				
Obreros	Jul-13	3	6	S/. 76.16	S/. 1,377.30	US\$ 492.04
Técnico	Jul-13	3	2	S/. 158.33	S/. 954.45	US\$ 340.98
Supervisor	Jul-13	3	2	S/. 250.33	S/. 1,509.03	US\$ 539.10
Caracterización de suelos						
Caracterización de suelos	Mar-17	glb	1	S/. 400.78	S/. 400.11	US\$ 142.94
Total					S/. 4,240.89	US\$ 1,515.06

c.2. Lavado de raíces y de suelos

140. Sobre el particular, es necesario precisar que no existe concordancia entre las horas trabajadas por el personal obrero/supervisor y el número de horas que estarán operativas las motobombas, toda vez que se ha considerado solo dos horas de trabajo del personal y 16 del equipo, debiendo las mismas ser iguales:

c.4) Lavado de raíces y de suelos		US\$ 1,398.80				
Ítems: Lavado de raíces	Fecha de costeo	Número	Cantidad	Precio asociado	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Limpieza de Material Peligroso		horas				
Obreros	Jul-13	2	6	S/. 76.16	S/. 918.20	US\$ 328.03
Supervisor	Jul-13	2	2	S/. 250.33	S/. 1,006.02	US\$ 359.40
Motobombas		und				
Motobombas	Mar-17	16	2	S/. 70.64	S/. 1,991.22	US\$ 711.37
Total					S/. 1,924.22	US\$ 1,398.80

d. Sobre el desmontaje de estructuras y desmovilización

141. Respecto a esta actividad, se debe entender que hace referencia a desmontaje del campamento habilitado, y como se ha mencionado anteriormente, resulta ser aplicado en los lugares que corresponda; así mismo, resulta incongruente que para esta actividad se considere el uso de cargadores sobre llantas y camión plataforma; y que para la implementación de los campamentos no se hubieran requerido.
142. Asimismo, se advierte que en el ítem “maquinaria”, el número de equipos y la cantidad de horas de trabajo de estos se ha considerado 8 cargadores sobre llantas y 8 camiones plataforma por una hora de trabajo, debiendo ser considerado 1 cargador sobre llantas y 1 camión plataforma por 8 horas de trabajo.

d) Desmontaje de estructura y desmovilización		US\$ 2,728.38				
Ítems	Fecha de costeo	Número	Cantidad	Precio asociado	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Limpieza de Material Peligroso		días				
Obreros	Jul-13	2	6	S/. 76.16	S/. 918.20	US\$ 328.03
Supervisor	Jul-13	2	2	S/. 250.33	S/. 1,006.02	US\$ 359.40
EPPS		und				
Guante Cuero Cromo Estándar	Set-13	1	8	S/. 7.80	S/. 62.29	US\$ 22.25
Respirador	Set-13	1	8	S/. 12.90	S/. 103.01	US\$ 36.80
Lente de seguridad antiempañante	Set-13	1	8	S/. 6.30	S/. 50.31	US\$ 17.97
Casco económico con ratchet	Set-13	1	8	S/. 9.90	S/. 79.06	US\$ 28.24
Overol drill reflectante	Set-13	1	8	S/. 46.90	S/. 374.52	US\$ 133.80
Bota de cuero con punta de acero	Set-13	1	8	S/. 25.90	S/. 206.83	US\$ 73.89
Maquinaria		horas				
Cargadores sobre llantas	Mar-17	1	8	S/. 427.69	S/. 3,859.26	US\$ 1,378.72
Camión plataforma	Mar-17	1	8	S/. 127.93	S/. 977.65	US\$ 349.27
Total					S/. 7,637.13	US\$ 2,728.38

(a) Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). El precio de la geomembrana se ha obtenido de la empresa Burgcom Perú. El costo de alquiler de los equipos y maquinarias se obtuvo de la revista "Costos, Construcción, Arquitectura e Ingeniería". Asimismo, el costo de los aditivos utilizados en la remediación se obtuvo de la empresa Bioem Excelencia en Producción Sostenible.

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

e. Sobre la reconformación de áreas

143. En este punto, corresponde indicar que no se ha motivado el uso de 15 litros de compost por cada 100 m², de área reconformada:

e) Reconformación de áreas		US\$ 1,296.63				
Ítems: Reconformación de áreas	Fecha de costeo	Número	Cantidad	Precio asociado	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Limpieza de Material Peligroso		días				
Obreros	Jul-13	2	6	S/. 76.16	S/. 918.20	US\$ 328.03
Supervisor	Jul-13	2	2	S/. 250.33	S/. 1,006.02	US\$ 359.40
EPPS		und				
Guante Cuero Cromo Estándar	Set-13	1	8	S/. 7.80	S/. 62.29	US\$ 22.25
Respirador	Set-13	1	8	S/. 12.90	S/. 103.01	US\$ 36.80
Lente de seguridad antiempañante	Set-13	1	8	S/. 6.30	S/. 50.31	US\$ 17.97
Casco económico con ratchet	Set-13	1	8	S/. 9.90	S/. 79.06	US\$ 28.24
Overol drill reflectante	Set-13	1	8	S/. 46.90	S/. 374.52	US\$ 133.80
Bota de cuero con punta de acero	Set-13	1	8	S/. 25.90	S/. 206.83	US\$ 73.89
Bioterra		lt				
Em Compost Microorganismos eficaces (litro)	Feb-16	1	15	S/. 60.00	S/. 829.24	US\$ 296.25
Total					S/. 2,800.24	US\$ 1,296.63

(a) Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). El precio de la geomembrana se ha obtenido de la empresa Burgcom Perú. El costo de alquiler de los equipos y maquinarias se obtuvo de la revista "Costos, Construcción, Arquitectura e Ingeniería". Asimismo, el costo de los aditivos utilizados en la remediación se obtuvo de la empresa Bioem Excelencia en Producción Sostenible.

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

f. Sobre los monitoreos

144. Al respecto, de acuerdo con lo establecido en la Guía de Muestreo de Suelos del Ministerio del Ambiente (**Minam**), existen tres tipos de muestreo que se pueden realizar los cuales son: i) muestreo de identificación; ii) muestreo de detalle; y, iii) muestreo de comprobación; siendo que cada uno cumple un objetivo diferente y que la cantidad de puntos de muestreo está determinada por la extensión del área impactada.
145. En ese sentido, en el Informe de la SSAG, se ha considerado separar el monitoreo en dos actividades: i) contratación de personal para realizar el monitoreo; y, ii) el análisis de las muestras; en este punto resulta necesario señalar que, el costo de ambas actividades, depende de la cantidad de puntos de monitoreo necesarios para acreditar la remediación de un área; en ese sentido, de acuerdo al análisis realizado, el número de puntos depende del objetivo del muestreo y la extensión del área impactada, siendo así que resulta necesario que el análisis de este ítem de costo evitado sea evaluado por cada área en específico.
146. Ahora bien, del análisis efectuado se evidencia que la DFAI generaliza al establecer un total de 41 puntos de monitoreo para un área de 100 m², sin considerar las características de cada área impactada; por lo que corresponde determinar la cantidad de puntos en los cuales se obtendrá las muestras por cada área en específica:

Costo total de descontaminar un área de 100 m2	
Resumen	Costo
a) Delimitación y dimensionamiento del área impactada	US\$ 574.05
b) Implementación de estructuras y facilidades	US\$ 24,997.81
c) Proceso de remediación de suelos	US\$ 5,319.85
d) Desmontaje de estructura y desmovilización	US\$ 2,728.38
e) Reconfiguración de áreas	US\$ 1,296.63
f) Revegetación	US\$ 1,090.60
g) Muestreo	US\$ 32,131.81
h) Disposición de residuos peligrosos	US\$ 2,645.00
Total (100 M2)	US\$ 70,784.13
Costo (1 m2)	US\$ 707.84

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

147. De la misma forma, se debe advertir que la DFAI ha considerado realizar el muestreo en los puntos determinados, en tres ocasiones; en ese sentido, se debe precisar que, conforme a lo expuesto, la cantidad de puntos de monitoreo varía dependiendo del tipo de muestreo que se vaya a realizar y este a su vez de las características propias del área impactada, motivo por el cual el análisis de la DFAI resulta erróneo:

Costo evitado: Realizar el análisis de las muestras					
Parámetro	N° de puntos	N° de reportes	Costo unitario	Costo total (Monitoreo)	Costo total a fecha de incumplimiento (S/.)
SUELO				S/. 74,538.00	S/. 74,414.61
Hidrocarburos Totales de Petróleo F2 (C10 - C28) Rango Diesel	41	3	S/. 240.00	S/. 29,520.00	S/. 29,471.13
Hidrocarburos Totales de Petróleo F3 (C28 - C40) Rango Diesel	41	3	S/. 240.00	S/. 29,520.00	S/. 29,471.13
Metales Barrido por ICP	41	3	S/. 126.00	S/. 15,498.00	S/. 15,472.34
Total de Monitoreo (con IGV)					S/. 87,809.24
Total de Monitoreo US\$ (con IGV)					US\$ 31,369.97
Referencias:					
El costo del análisis de parámetros se obtuvo a partir de la cotización obtenida de la empresa Environmental Testing Laboratory S.A.C. - Envirotest (Cotización de diciembre 2013)					
- Cabe precisar que se toma como referencia la "Guía para el muestreo de suelos", en el marco del Decreto Supremo N°002-2013 MINAM, Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo, MINAM (2014). Asimismo, se realizan el muestreo de 3 tomas: Monitoreo Inicial, de Seguimiento y el final.					
Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG) - DFAI					

148. Sin perjuicio de lo indicado, es preciso señalar que este Tribunal considera que la Guía de muestreo de suelos establece que la metodología para determinar la cantidad de puntos para un muestreo de comprobación de la remediación solo es aplicable para el tipo de remediación consistente en la remoción de suelos contaminados; siendo que, para otras técnicas de remediación, como técnicas *in situ*, su eficacia debe ser comprobada mediante un muestreo idóneo a la técnica aplicada; por lo que Autoridad Decisora debe evaluar ello al momento de determinar la multa correspondiente.

g. Sobre la disposición de los residuos

149. Al respecto, se debe indicar que el costo asociado a la disposición de los residuos se encuentra en función a: i) la cantidad de residuos generados durante las actividades de limpieza; y, ii) la distancia al lugar de disposición final; en ese sentido, de la revisión del cuadro presentado por la DFAI, no se ha sustentado la cantidad de residuos generados, ni se indica cuál es el relleno de seguridad considerado para el cálculo de la distancia:

h) Disposición de residuos						US\$ 2,645.02	
ítems	Unidad	Cantidad	Número	Precio asociado	Factor (inflación)	Valor a fecha de incumplimiento (S/.)	Valor a fecha de incumplimiento (US\$)
Mano de obra		horas					
Obreros	hr	8	1	S/. 9.52	1.00	S/. 76.16	US\$ 27.21
Ingeniero	hr	4	1	S/. 31.29	1.00	S/. 125.16	US\$ 44.71
Supervisor	hr	4	1	S/. 50.04	1.00	S/. 200.16	US\$ 71.51
EPPS							
Guante Cuero Cromo Estándar	und	1	3	S/. 7.80	1.00	S/. 23.40	US\$ 8.36
Respirador	und	1	3	S/. 12.90	1.00	S/. 38.70	US\$ 13.83
Lente de seguridad antiempañante	und	1	3	S/. 6.30	1.00	S/. 18.90	US\$ 6.75
Casco económico con ratchet	und	1	3	S/. 9.90	1.00	S/. 29.70	US\$ 10.61
Overol drill reflectante	und	1	3	S/. 46.90	1.00	S/. 140.70	US\$ 50.27
Bota de cuero con punta de acero	und	1	3	S/. 25.90	1.00	S/. 77.70	US\$ 27.76
Traslado y disposición							
Traslado (8 m3)	m3	1	0.364	S/. 849.60	1.03	S/. 318.18	US\$ 113.67
Disposición Tn	m3	1	3.00	S/. 259.60	1.03	S/. 802.16	US\$ 286.57
Total (hasta 50 km)						S/. 1,850.92	US\$ 661.25
Total, mayor a 200 km						S/. 7,403.68	US\$ 2,645.00
Los costos implican:							
- Los salarios de los servicios profesionales y técnicos se obtuvieron del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo – MTPE (2014). "Informe: Principales Resultados de la Encuesta de Demanda Ocupacional en el Sector Minería e Hidrocarburos", MTPE.							
- Equipos de protección personal (EPP) para los obreros, el ingeniero y el supervisor. La cotización de los equipos fue obtenida de Sodimac Constructor (septiembre 2013).							
- El costo de traslado y disposición de los residuos peligrosos se obtuvo de la empresa DISAL (2012).							
Elaboración: Subdirección de Sanción y Gestión de Incentivos (SSAG) - DFAI							

150. Por otro lado, resulta importante mencionar que la DFAI no ha sustentado por qué se incluye el EPP en cada una de las actividades detalladas en los literales a), b.2), d), e), f) y h) del Informe de la SSAG, considerando que una vez adquirido EPP es posible que pueda ser usado nuevamente; por lo que no debería ser incluido como un costo de inversión por cada actividad.
151. En virtud de lo expuesto, se evidencia que la DFAI no ha desarrollado, ni sustentado las circunstancias respecto a las cuales ha determinado los costos de los ítems antes mencionados, mediante los cuales se determina el beneficio ilícito.
152. Ausencia que, en todo caso, permite concluir a esta Sala la vulneración del debido procedimiento en el extremo referido a la imposición de la sanción pecuniaria; no solo porque esta falta de motivación afecta, de manera directa, en el derecho de defensa del administrado (toda vez que se produjo en Pluspetrol Norte el desconocimiento de los criterios que conllevaron a su adopción), sino, además, dicha ausencia supone un detrimento en la eficacia del acto en sí

mismo, dado que al ser —precisamente— la motivación uno de los requisitos esenciales de su emisión, su inexistencia, se erige como causal de nulidad. Ello, de conformidad con lo señalado en el numeral 1 y 2 del artículo 10° del TUO de la LPAG⁷⁴.

B.2. Sobre los factores para la graduación de la sanción

153. En cuanto al criterio 1.1 del factor f.1, el apelante indicó que no se ha determinado cuál es el daño potencial causado; además, solo se ha verificado el presunto ilícito respecto de 16 de los 41 puntos imputados conforme se indica en la Resolución Directoral II. Asimismo, que la configuración del daño no puede limitarse a la mera constatación de un hecho, sino que debe demostrarse que dicha situación represente un riesgo para el ambiente y sus componentes.
154. En cuanto al criterio 1.2 del factor f.1, señaló que se ha considerado un impacto regular (12%) sin justificar dicha valoración.
155. Con relación al criterio 1.4 del factor f.1, el administrado indicó que no se sustentan las razones que justifican la calificación de recuperable en corto plazo, ni porque se considera recuperable y no reversible. En esa línea, señaló que debería aplicarse un valor de 6%, toda vez que aprobado el cronograma de ejecución de actividades, la reversibilidad del impacto potencial se daría de forma natural en un periodo menor a un año.
156. En cuanto al factor f.2, el administrado indicó que el valor considerado por el OEFA corresponde a la incidencia de pobreza del distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto, del año 2009, distintas al año en el que se efectuó la supervisión (abril del 2013).
157. Asimismo, aseveró que, aun cuando la DFAI consideró como un valor ascendente 16%, debido a que tomó en cuenta el índice de pobreza total del distrito de Trompeteros, provincia y departamento de Loreto (donde la zona con incidencia de pobreza total es de entre 58.7% hasta 78.2%), de la revisión del Informe Técnico denominado “Evolución de la pobreza monetaria 2007-2016” emitido por INEI, se advierte que el índice de pobreza total en Loreto al año 2016 fluctúa entre 32.4% al 36.1%.
158. En consecuencia, a este factor se le debe asignar el valor de 8%, lo contrario vulneraría el principio de debido procedimiento por la indebida motivación en la determinación de los factores gradualidad.

⁷⁴

TUO DE LA LPAG

Artículo 10.- Causales de nulidad

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

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

B.2.1 Análisis del TFA

159. A continuación, este Colegiado evaluará si al determinar el valor de los factores de graduación para cada una de las multas cuestionadas, la Autoridad Decisora motivó debidamente su decisión y, en consecuencia, el dictado de la Resolución Directoral III se ajusta a derecho y a la normativa aplicable.
160. En torno a este extremo, al estimar aplicable únicamente dos de los siete factores de la Metodología para el Cálculo de Multas (esto es, los factores f1 y f2), la SSAG consignó en el Informe N° 00097-2020-OEFA/DFAI-SSAG, lo que se detalla a continuación:

Respecto al primero, se considera que no realizar una efectiva descontaminación de las áreas impactadas como consecuencia de los derrames de hidrocarburos **podría afectar potencialmente al suelo del entorno; en consecuencia, corresponde aplicar una calificación de 10%, correspondiente al ítem 1.1 del factor f1.**

Se ha considerado que el daño potencial alcanzaría un **grado de incidencia regular sobre los componentes** mencionados; en consecuencia, **se debe aplicar una calificación de 12%, correspondiente al ítem 1.2 del factor f1.**

(...)

Se considera que el probable impacto o daño potencial **podría ser recuperable en el corto plazo**; en consecuencia, **corresponde aplicar una calificación de 12%, correspondiente al ítem 1.4 del factor f1.** En consecuencia, el factor de gradualidad f1 asciende a 44%.

Por otra parte, se considera que el impacto ocurre en una zona con incidencia de pobreza total mayor a 58.7% hasta 78.2%; así, **corresponde aplicar una calificación de 16% al factor de gradualidad f2.**

(Énfasis agregado)

161. Siendo que, de la lectura de dichos fundamentos, tampoco es posible evidenciar la existencia de motivación alguna por parte de la DFAI respecto de las calificaciones de los ítems cuestionados por Pluspetrol Norte para la imposición de la presente multa; razones que, en todo caso, deberán ser conocidas por el recurrente.
162. Bajo tales aseveraciones y, dado que de la información consignada en el considerando 144 de la presente resolución, se observa que no existe mayor alusión que a la indicación de los valores asignados para cada uno de los ítems antes señalados, esta Sala considera hacer determinadas acotaciones:
- i. Conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el deber de motivar las decisiones administrativas alcanza especial relevancia cuando en las mismas se contienen sanciones. En la medida que una

sanción administrativa supone la afectación de derechos, su motivación no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador⁷⁵.

- ii. Siendo, precisamente la ausencia de un razonamiento explícito, la que fue resaltada por el administrado a través del recurso interpuesto habida cuenta que no le fue posible ejercer adecuadamente su derecho de contradicción si solo cuenta con una somera referencia a la valoración efectuada.
- iii. Motivación que, incluso, deberá estar relacionada con los hechos que únicamente fueron probados por la primera instancia durante la tramitación del PAS; amerita un análisis concreto por la Autoridad Decisora considerando las particularidades asociadas a los mismos (tales como, la magnitud del incumplimiento, las características físico-químicas de los componentes que se puedan ver afectados así como el grado de intervención del administrado en cada supuesto).

163. Precisamente, respecto de este último aspecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁷⁶, 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.

164. Motivación que, por otro lado, trasladada a la imposición de una multa de carácter pecuniario, implica que la autoridad administrativa consigne los fundamentos que sirven de sustento para la adopción de su decisión, basándose en un criterio de razonabilidad y aplicando los mecanismos legales que le permitirán la consecución del fin último de su imposición; que no es otro que el disuadir o desincentivar la realización de infracciones por parte de los administrados, adecuando su actuar al cumplimiento de determinadas normas.

165. Por consiguiente, siendo que, a juicio de este Tribunal, ha sido posible verificar la transgresión del debido procedimiento por parte de la DFAI al emitir la resolución impugnada, corresponde la nulidad de la Resolución Directoral III, en el extremo a través del cual sancionó a Pluspetrol Norte con una multa

⁷⁵ Sentencia recaída en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC (fundamento 11).

⁷⁶ **TUO DE LA LPAG**

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

ascendente a 5,000.00 (cinco mil con 00/100) UIT, toda vez que, la misma no se encuentra motivada en los extremos analizados en los considerandos *supra*, correspondiendo que dichos vicios sean subsanados por la primera instancia a efectos de que la multa impuesta sea dictada en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico vigente.

166. Asimismo, cabe tener en cuenta que, conforme a lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 11° del TUO de la LPAG, en los casos que el superior jerárquico advierta una ilegalidad manifiesta, se dispondrá lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido⁷⁷. En ese sentido, este Tribunal considera pertinente remitir la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo a fin de que tome conocimiento de lo acontecido.
167. Finalmente, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los demás argumentos alegados por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 0112-2020-OEFA/DFAI del 30 de enero de 2020, que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 5,000.00 (cinco mil con 00/100) Unidades Impositivas Tributarias por el incumplimiento de la medida correctiva ordenada mediante la Resolución Directoral N° 00995-2019-OEFA/DFAI del 10 de julio de 2019; 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.

TERCERO. - Notificar la presente resolución a la Presidencia del Consejo Directivo del

⁷⁷

TUO de la LPAG

Artículo 11.- Instancia competente para declarar la nulidad

(...)

11.3 La resolución que declara la nulidad dispone, además, lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad del emisor del acto inválido, en los casos en que se advierta ilegalidad manifiesta, cuando sea conocida por el superior jerárquico.

OEFA, en atención a los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la misma, para los fines pertinentes.

Regístrese y comuníquese.

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 139-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 58 páginas.



"Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el OEFA, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. N° 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://sistemas.oefa.gob.pe/verifica> e ingresando la siguiente clave: 08790189"



08790189