



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

RESOLUCIÓN N° 141-2020-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 487-2018-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A.

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 0149-2020-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Declarar la NULIDAD de la Resolución Directoral N° 0149-2020-OEFA/DFAI del 31 de enero de 2020, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres con 716/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, por la comisión de la conducta referida a no realizar una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014, en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8; al haberse vulnerado el debido procedimiento por no motivar la determinación del costo evitado considerado en el cálculo de multa; y, en consecuencia, RETROTRAER el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo.*

Lima, 26 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. Mediante Oficio N° 136-95-EM/DGH del 19 de junio de 1995, la Dirección General de Hidrocarburos (**DGH**) del Ministerio de Energía y Minas (**Minem**) aprobó el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote 8 (en adelante, **PAMA del Lote 8**)².
3. El 5 de diciembre de 2006, mediante Resolución Directoral N° 760-2006-MEM/AEE, el Minem, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (**Dgaee**) aprobó el Plan Ambiental Complementario del Lote 8 (en adelante, **PAC del Lote 8**).
4. El 19 de mayo de 2014, Pluspetrol Norte remitió al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) el Reporte Preliminar de Emergencias Ambientales, mediante el cual informó que, el 18 de mayo de 2014, personal de la comunidad de Santa Teresa reportó la presencia de hidrocarburos a la altura del Km 60 del Oleoducto Corrientes-Saramuro.
5. El 28 de mayo de 2014, Pluspetrol Norte presentó al OEFA el Reporte Final de Emergencias Ambientales, realizando precisiones sobre el derrame ocurrido en el kilómetro 57+062 del Oleoducto Corrientes-Saramuro.
6. El 6 de setiembre de 2017, la Dirección de Supervisión (**DS**) del OEFA, realizó una supervisión especial (en adelante, **Supervisión Especial 2017**) en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes-Saramuro, ubicado en el Lote 8, con el fin de verificar el estado de las áreas afectadas como consecuencia del derrame de petróleo crudo.
7. Sobre la base de la información recogida en la Supervisión Especial 2017, el 11 de diciembre de 2017, la DS emitió el Informe de Supervisión N° 697-2017-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe de Supervisión**)³.
8. Mediante Resolución Subdirectoral N° 1066-2018-OEFA-DFAI/SFEM del 20 de abril de 2018⁴, (en adelante, **Resolución Subdirectoral**), la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (**SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (**DFAI**) del OEFA inició el presente procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte.
9. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Pluspetrol Norte⁵, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1038-2018-OEFA/DFAI/SFEM⁶ del

² Debe mencionarse que el referido PAMA fue modificado a través del Oficio N° 3451-99-EM/DGH del 9 de setiembre de 1999, y de la Resolución Directoral N° 086-2002-EM/DGAA del 14 de marzo de 2002.

³ Folios 2 al 9.

⁴ Folios 11 al 13. Cabe señalar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 23 de abril de 2018 (folio 14).

⁵ Presentado mediante escrito con Registro N° 45821 el 22 de mayo de 2018 (folios 15 al 30).

⁶ Folios 35 a 45. Cabe agregar que dicho informe fue debidamente notificado al administrado mediante la Carta

26 de junio de 2018 (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), a través del cual determinó que se encontraba probada la conducta constitutiva de infracción.

10. Posteriormente, mediante la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI del 29 de agosto de 2018⁷, (en adelante, **Resolución Directoral I**), la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Pluspetrol Norte, por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 1
Detalle de la conducta infractora

| Conducta infractora | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|---|--|--|
| Pluspetrol Norte no realizó una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014 en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes Saramuro del Lote 8, toda vez | Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM (RPAAH) ⁸ . | Numeral 2.4 de la Tipificación de Infracciones administrativas y Escala de sanciones aplicable a las actividades desarrolladas por empresas del subsector hidrocarburos que se encuentran bajo el ámbito de competencia del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD ⁹ (RCD N° 035-2015-OEFA/CD) |

N° 2000-2018-OEFA/DFAI/SDI el 3 de julio de 2018 (folio 46).

⁷ Folios 66 a 78. Cabe agregar que la referida resolución fue debidamente notificada a Pluspetrol Norte el 11 de septiembre de 2018 (folio 79).

⁸ **Decreto Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento de Protección en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

Artículo 66°.- Siniestros y emergencias

En el caso de siniestros o emergencias con consecuencias negativas al ambiente, ocasionadas por la realización de Actividades de Hidrocarburos, el Titular deberá tomar medidas inmediatas para controlar y minimizar sus impactos, de acuerdo a su Plan de Contingencia.

Las áreas que por cualquier motivo resulten contaminadas o afectadas por siniestros o emergencias en las Actividades de Hidrocarburos, deberán ser descontaminadas o de ser el caso rehabilitadas en el menor plazo posible, teniendo en cuenta la magnitud de la contaminación, el daño ambiental y el riesgo de mantener esa situación.

Superada la contingencia, en caso se requiera una rehabilitación complementaria, a consideración de la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental, el Titular deberá presentar un Plan de Rehabilitación a la Autoridad Ambiental Competente para su evaluación. La ejecución de la rehabilitación será supervisada y fiscalizada por la Autoridad Competente en Materia de Fiscalización Ambiental. La rehabilitación no exime el pago de las multas y de la indemnización de la afectación a terceros.

Presentada la solicitud del Plan de Rehabilitación, la Autoridad Competente respectiva, procederá a su revisión, la misma que deberá efectuarse en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles. En caso de existir observaciones, se notificará al Titular, por única vez, para que en un plazo máximo de diez (10) días hábiles la subsane, bajo apercibimiento de declarar el abandono del procedimiento.

Los Planes de Rehabilitación deberán ser suscritos por el Titular y al menos dos (02) profesionales habilitados por el Colegio Profesional correspondiente, los cuales deberán contar con capacitación y experiencia en aspectos ambientales

⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD**

| CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE INFRACCIONES Y ESCALA DE SANCIONES APLICABLE A LAS ACTIVIDADES DE HIDROCARBUROS | | | | |
|---|-------------------|------------------------|--------------|-------------------|
| SUPUESTO DE HECHO DEL TIPO INFRACTOR | | BASE LEGAL REFERENCIAL | CALIFICACIÓN | SANCIÓN MONETARIA |
| INFRACCIÓN | SUBTIPO INFRACTOR | | | |

| Conducta infractora | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|---|------------------|--------------------|
| que se advirtieron que las concentraciones de los parámetros fracciones de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo de suelo 179,6 km57-D1, superan los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. | | |

Fuente: Resolución Directoral I.

Elaboración: Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

11. Asimismo, mediante el artículo 5° de la mencionada resolución, la DFAI ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2
Detalle de la medida correctiva ordenada

| Conducta Infractora | Medida correctiva | | |
|---|--|---|--|
| | Obligación | Plazo de cumplimiento | Forma y plazo para acreditar el cumplimiento |
| Pluspetrol Norte no realizó una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo de 2014 en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes Saramuro del Lote 8, toda vez que se advirtieron que las concentraciones de los parámetros fracciones de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el | Pluspetrol Norte deberá acreditar que realizó la descontaminación efectiva del punto de monitoreo 179,6 Km57-D1 (9524846N;494748 E) impactado a causa del derrame de petróleo crudo ocurrido el 18 de mayo de 2014 en el Kilómetro 57062 del oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8. | En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la Resolución emitida por la Autoridad Decisora. | Remitir a la DFAI en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un informe técnico que incluya como mínimo lo siguiente: i) Informe que detalle las actividades realizadas para la descontaminación efectiva del área afectada, acompañado de fotografías fechadas y con coordenadas UTM WGS 84. ii) Informes de Ensayo de los Muestreos de Calidad de Suelo, con sus respectivas cadenas de custodia. iii) Presentar copias de los manifiestos de disposición final de los residuos sólidos peligrosos generados |

| 2 | OBLIGACIONES REFERIDAS A INCIDENTES Y EMERGENCIAS AMBIENTALES | | | | |
|-----|--|--|--|-------|-------------------|
| 2.4 | No adoptar en caso de siniestros o emergencias (como derrames), medidas relacionadas con el control y minimización de sus impactos, de acuerdo al Plan de Contingencias; o no efectuar la descontaminación y rehabilitación de las áreas afectadas como consecuencia del siniestro o emergencia. | Genera daño potencial a la flora o fauna | Artículo 66° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos | GRAVE | De 20 a 2 000 UIT |
| | | Genera daño potencial a la salud o vida humana | | GRAVE | De 30 a 3000 UIT |

| Conducta Infractora | Medida correctiva | | |
|---|-------------------|-----------------------|--|
| | Obligación | Plazo de cumplimiento | Forma y plazo para acreditar el cumplimiento |
| punto de muestreo de suelo 179,6 km57-D1, superan los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. | | | producto de las actividades de descontaminación. |

Fuente: Resolución Directoral I.
Elaboración: TFA.

12. Además, en la citada resolución, la Autoridad Decisora sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 3.19 (tres con 19/100) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**).
13. El 2 de octubre de 2018, Pluspetrol Norte interpuso un recurso de apelación¹⁰ contra la Resolución Directoral I.
14. Mediante Resolución N° 0385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 16 de noviembre de 2018¹¹, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA confirmó la Resolución Directoral I, en el extremo referido a la declaración de responsabilidad de Pluspetrol Norte y dispuso modificar la medida correctiva conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 3
Modificación de la medida correctiva ordenada por la DFAI

¹⁰ Presentado mediante escrito con Registro N° 080708 el 2 de octubre de 2018 (folios 80 al 91).

¹¹ Folios 93 al 165. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 26 de noviembre de 2018 (folio 167).

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

| Conducta infractora | Medida correctiva | | |
|---------------------|-------------------|-----------------------|--|
| | Obligación | Plazo de cumplimiento | Plazo para acreditar el cumplimiento |
| | | | <ul style="list-style-type: none"> - Medios probatorios que permitan acreditar el cumplimiento de las actividades recogidas en el primer informe, como son: fotografías fechadas y georreferenciadas en coordenadas UTM WGS 84, videos donde se observe el proceso de descontaminación de las áreas impactadas, entre otros. - Informes de ensayo de los muestreos de calidad de suelo con sus respectivas cadenas de custodia. - Copias de los manifiestos de disposición final de residuos sólidos peligrosos generados producto de las actividades de descontaminación. <p>En un plazo no mayor de 5 días hábiles contados a partir del día siguiente de recepcionado el segundo informe remitido por el administrado, la DFAI, emitirá su conformidad u observaciones. En caso existan observaciones, el periodo de subsanación total de observaciones será como máximo de 20 días hábiles, los cuales podrán ser repartidos a criterio de la DFAI.</p> |

15. Además, este Colegiado declaró la nulidad de la referida resolución, en el extremo que sancionó al administrado con una multa ascendente a 3.19 (tres con 19/100) UIT.
16. Como consecuencia de la nulidad declarada por el TFA, la DFAI emitió la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI¹² del 28 de junio de 2019 (en adelante, **Resolución Directoral II**), la misma que se sustentó en el Informe Técnico N° 0751-2019/DFAI-SSAG, a fin enmendar el vicio detectado por el superior jerárquico y sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 2, 503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) UIT vigentes a la fecha de pago, por la comisión conducta infractora detallada en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
17. El 23 de julio de 2019, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación¹³ contra la Resolución Directoral II.

¹² Folios 120 al 125. Notificada al administrado con fecha 4 de julio de 2019(folio 126)

¹³ Presentado mediante escrito con Registro N° 2019-E01-072214 (folios 127 a 181).

18. Mediante Resolución N° 013-2019-OEFA/TFA-SE del 4 de diciembre de 2019¹⁴, esta Sala declaró la nulidad de la Resolución Directoral II, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) UIT, puesto que no motivó por qué consideró que el área afectada como consecuencia del derrame del 18 de mayo de 2014 asciende a 6,969 m², así como no incluyó en la determinación del costo evitado la ejecución del estudio técnico.
19. En ese sentido, como consecuencia de la nulidad declarada por el TFA, la DFAI a través de la Resolución Directoral N° 0149-2020-OEFA/DFAI emitida el 31 de enero de 2020¹⁵ (en adelante, **Resolución Directoral III**), sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) UIT vigentes a la fecha de pago.
20. El 25 de febrero de 2020, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación¹⁶ contra la Resolución Directoral III, argumentando lo siguiente:

19.1 Aspectos procedimentales

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

- a) Se ha configurado la prescripción de la potestad sancionadora del OEFA en lo relativo a la atribución para imponer sanciones; dado que, si bien a través de la Resolución Directoral I, se declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la comisión de la infracción en cuestión, la primera instancia impuso la sanción impugnada luego de vencido el plazo prescriptorio de 4 (cuatro) años, aplicable al presente caso.

Sobre la naturaleza de la infracción imputada

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

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

¹⁴ Folios 196 al 212. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 13 de diciembre de 2019 (folio 167).

¹⁵ Folios 228 a 234. Dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de febrero de 2020 (folio 236).

¹⁶ Mediante escrito con Registro N° 2020-E01-021156 (folios 237 al 268).

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

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

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

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

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

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

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

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

Sobre la caducidad administrativa

- i) 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.
- j) 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.
- k) 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.
- l) 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.
- m) 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.

- n) En el presente caso, el administrado indicó que el procedimiento se inició el 23 de abril de 2018, siendo que, el plazo de primera instancia para emitir pronunciamiento, antes de que opere la caducidad administrativa, se cumplió el 23 de enero de 2019.
- o) 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.
- p) 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.

19.2 Aspectos materiales

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

- q) Se ha producido la transgresión de los principios de debido procedimiento y prohibición de reforma en peor, por configuración del supuesto de reforma peyorativa indirecta; dado que, a raíz del recurso de apelación interpuesto contra la Resolución Directoral I, el TFA declaró su nulidad en el extremo de la determinación y graduación de la multa impuesta; y, a raíz de dicha nulidad, la DFAI emitió la Resolución de Sanción empeorando la situación jurídica de Pluspetrol Norte en base al ejercicio de su derecho a recurrir; toda vez que la sanción inicial de 3.19 UIT se vio incrementada hasta 2, 503.716 UIT, vale decir, en 78.386%.
- r) Agregó que, independientemente de la consideración formal del TFA en el sentido de que la Resolución Directoral I no surtió efectos legales debido a la declaración de nulidad; lo cierto es que la Resolución de Sanción se encuentra causalmente ligada a la declaración de invalidez aquella, y se fundamenta en esta, en la medida que la primera debe su existencia a la declaración de nulidad de la segunda. Entonces, bajo un criterio de razonabilidad y seguridad jurídica, la Resolución Directoral III no debió empeorar la situación jurídica de Pluspetrol Norte, la cual, en el plano de los hechos, sí se agravó dentro del mismo procedimiento.
- s) Así, si bien el efecto de la nulidad de un acto es su inexistencia, el TUO de

la LPAG prohíbe que el superior jerárquico incremente el monto de la multa y que el propio órgano sancionador -al corregir su accionar viciado- agrave la sanción inicialmente impuesta. Por ello, en el marco del principio de seguridad jurídica, corresponde a la segunda instancia garantizar a los administrados la confianza y certeza de que se promoverá un accionar de revisión libre peligros.

- t) En ese sentido, solicita se declare la nulidad de la Resolución Directoral III, en el extremo del cálculo de la multa y se establezca que el monto de dicha sanción es el determinado a través de la Resolución Directoral I.

19.3 Aspectos relacionados a la determinación de la sanción

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

- u) El cálculo de la multa realizado por la DFAI en la Resolución Directoral III transgrede abiertamente los principios de debido procedimiento y congruencia, en tanto se basa en un criterio que no guarda relación con el área afectada reportada en mayo de 2014 y es inconsistente con los hechos constatados en durante la supervisión efectuada en el 2017.
- v) Es así que, conforme a lo señalado por el TFA, para determinar el costo evitado por concepto de remediación era preciso se considere el área comprendida entre el punto en el cual se encontró la presencia de hidrocarburos (mediante monitoreo) hasta el área de derrame identificado en mayo de 2014.
- w) Sostuvo que la imputación está referida a no realizar una descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame ocurrido el 18 de mayo de 2014, debido a que, durante la Supervisión Especial 2017, se advirtió la superación del ECA Suelo aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo 179.6 km 57-D1; no obstante, se realiza una interpretación errónea, puesto que el punto de muestreo antes indicado se encuentra alejado del área impactada en mayo de 2014.
- x) Por consiguiente, el criterio utilizado para estimar el costo evitado por concepto de remediación dentro del beneficio ilícito, no guarda relación con el área afectada determinada en el año 2014, ni con los hechos constatados durante la supervisión de setiembre de 2017.

Sobre la inobservancia de los principios de legalidad y verdad material en el cálculo del beneficio ilícito

- y) Sostuvo que se han inobservado los principios de legalidad y verdad material en el cálculo del beneficio ilícito; ya que la determinación del área presuntamente afectada se ha realizado en base a criterios que no tienen

ningún sustento técnico y legal; además de fundarse en una presunción no reconocida a nivel legal que es inconsistente y está desvirtuada por los resultados del monitoreo practicado en mayo de 2014.

Sobre la ausencia de fundamentación del criterio adoptado para la determinación del área presuntamente afectada

- z) El administrado señaló que el área presuntamente afectada no fue justificada por la DFAI en base a instrumento técnico o legal alguno que lo respalde; por lo que, a la fecha, Pluspetrol Norte desconoce cuál es el sustento del mismo, considerando que: i) en el presente procedimiento administrativo sancionador solo está probado que hubo una superación puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en el punto de muestreo 179.6 km 57-D1; ii) el punto de muestreo 179.6 km 57-D1 está ubicado fuera del área impactada identificada en mayo de 2014; y, iii) no existe ninguna evidencia que entre el punto de muestreo 179.6 km 57-D1 y la zona donde ocurrió el derrame se hayan verificado superaciones de los ECA Suelo y que, de haberlos, éstos sean atribuibles a Pluspetrol Norte.
- aa) Sostuvo, además que la DFAI determinó el área afectada en función a los siguientes elementos: i) el área originalmente impactada reportada en mayo de 2014; ii) la ubicación del punto de muestreo; iii) se identificó la localización del área afectada determinada en mayo de 2014 en la superficie terrestre en base al sistema de coordenadas cartesianas; iv) se proyectaron los límites del área afectada determinada en mayo de 2014 hasta el punto de muestreo 179.6 km 57-D1; y, v) se utilizó el programa ArcMAP para estimar el área total de la proyección antes mencionada, determinando un área de 6,969m²; no obstante, ello carece de sustento técnico.
- bb) Adicionalmente, manifestó que, lo único que está fehacientemente demostrado en el presente caso, es que la afectación constatada durante la supervisión de setiembre de 2017 solo está relacionada a la superación del ECA suelo para el parámetro hidrocarburos (fracción F2) en el punto de muestreo 179.6 km 57-D1, es decir, en 1 m², que tampoco fue acreditado que haya sido producto de sus actividades.
- cc) Por consiguiente, debe dejarse sin efecto la resolución de sanción en lo relativo a la graduación de la multa impuesta, estableciéndose que el único punto impactado verificado durante la supervisión de setiembre de 2017 fue el área de 1m², correspondiente a la ubicación del punto de muestreo 179.6 km 57-D1.

Respecto a los hechos probados dentro del presente procedimiento administrativo sancionador en relación al área presuntamente no remediada

- dd) No existe ninguna evidencia de que los hidrocarburos derramados el evento del 18 de mayo de 2014 hayan alcanzado la zona del punto de muestreo

179.6km 57-D1. En efecto, ni en la supervisión de mayo de 2014, ni en la supervisión de setiembre de 2017, el OEFA verificó la presencia de hidrocarburos en el referido punto de muestreo producto del derrame del 2014; razón por la cual no se puede afirmar la superación del ECA Suelo detectado en tal punto se relacione con tal evento o con las actividades de Pluspetrol Norte.

- ee) Sostiene que el único hecho probado dentro del procedimiento es que existe un único punto de muestreo 179.6km 57-D1, en el cual se advirtió una superación puntual del ECA Suelo y no 6 969m².

Sobre la aplicación de los criterios establecidos en la Guía para el Muestreo de Suelos del Ministerio del Ambiente (MINAM) para la identificación de sitios impactados por actividades de hidrocarburos en el marco de las actividades del OEFA

- ff) De acuerdo al Rubro 1.3 de la Guía para el Muestreo de Suelos del MINAM, existen dos tipos de muestreo distintos orientados a la identificación de suelos impactados y la determinación del área contaminada, que son el Muestreo de Identificación (MI) y el Muestreo de Detalle (MD), respectivamente, los cuales se han incumplidos en el monitoreo de los puntos de muestreo que dan lugar al presente caso.
- gg) Ello, considerando que se ha estimado una supuesta área afectada de 6,969 m²; por lo que, de acuerdo a la Guía para determinar la presencia de impactos en el suelo, en un área potencial de 1 hectárea o 10,000 m², se requiere un mínimo de 9 puntos de muestreo en los cuales se haya verificado la superación de los ECA para Suelos como muestra representativa. Contrario a lo señalado, OEFA realizó el monitoreo únicamente en dos (2) puntos de muestreo, de los cuales solo verificó una excedencia puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) en uno de ellos; estos son, en el punto de muestreo 179.6 km 57-D1.
- hh) Asimismo, tampoco existe evidencia alguna de que el OEFA haya seguido las pautas propias del Muestro Detallado para determinar la supuesta área afectada de 6,969 m², dado que, al haber verificado la superación del ECA Suelo en un punto de muestreo —acorde con la Tabla N° 6 de la Guía para el Muestro de Suelos—debió realizar un muestro adicional de 4 puntos mínimos para determinar el alcance del área impactada, lo cual no se verifica en el presente caso.
- ii) En ese sentido, en la medida que no existe ningún asidero técnico y legal que respalde la determinación del área impacta de 6,969 m², el cálculo del costo evitado relacionado al beneficio ilícito de la infracción imputada que se basó en dicho dato es nulo de pleno derecho por transgresión del marco legal expuesto.

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

- jj) En la resolución de sanción, la primera instancia utiliza un razonamiento contradictorio en el cálculo del beneficio ilícito. Por un lado, establece que la dimensión del área impactada sería de 6,969 m²; sin embargo, incluye como costo evitado inversiones orientadas a delimitar y dimensionar el área impactada, lo que demuestra que dicha autoridad no tiene ninguna certeza, ni ha determinado correctamente la dimensión la misma. De contar con información certera, no hubiese incluido como costo evitado la realización de estudios orientados a identificar la extensión de aquella.

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

- kk) Según la Tabla N° 2 de la Guía para el Muestreo de Suelos del MINAM, a efectos de que el análisis de las muestras de suelo resulten representativas, se precisa que tales muestras se tomen a determinada profundidad del suelo; asimismo, de acuerdo con la Tabla N° 4 de la Guía para el Muestreo de Suelos del MINAM, se establece que el tiempo máximo de conservación de las muestras de suelo para su análisis correspondiente en el laboratorio, para el caso del parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28), es de 14 días, siendo importante acotar que la muestra debe mantenerse a una temperatura de 4°C.
- ll) De la revisión del Informe de Ensayo N° SAA-17/02243, que contiene el resultado con la superación puntual del ECA Suelo para uso agrícola aplicable al parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10- C28) en el punto de muestreo 179,6 km 57-01, así como de la cadena de custodia S/N con fecha de recepción del laboratorio AGQ PERÚ S.A.C. del 20 de setiembre de 2017, relacionada a la muestra tomada en citada punto, se desprende lo siguiente: i) ninguno de dichos documentos identifica a qué profundidad se tomó la muestra, ni mucho menos a qué temperatura se preservó la misma; y, ii) la información contenida en el Informe de Ensayo, corroborada en base a la cadena de custodia, demuestran que la muestra correspondiente fue tomada el 09 de setiembre de 2017 y que fue remitida al laboratorio 20 de setiembre de 2017, para iniciar el análisis respectivo el 22 de setiembre de 2017, de lo que se desprende que la muestra fue analizada luego del vencimiento del tiempo máximo 14 días de conservación de la muestra.
- mm) Debido a lo anterior, el resultado en base al cual se ha determinado el área presuntamente afectada de 6 969 m² es inválido; y, por tanto, no es idóneo para acreditar la existencia de dicha dimensión del impacto. En tal sentido, se han vulnerado los principios de debido procedimiento y verdad material en el cálculo del beneficio ilícito, por lo que debe declararse la nulidad de la Resolución impugnada y establecer que el monto de dicha sanción es el determinado a través de la Resolución Directoral I.

Sobre el área de 6,969 m² considerada para el cálculo de multa

- nn) Se ha producido una vulneración del principio de verdad material y debido procedimiento, en tanto se ha considerado que el área presuntamente afectada de 6,969m² utilizada para el cálculo del beneficio ilícito no se ha determinado correctamente, pues se ha efectuado la proyección del área afectada determinada en el 2014 hasta el punto de muestreo 179.6 km 57-D1, pese a que el resultado obtenido para el parámetro fracción de hidrocarburos F2 (C10-C28) no es certero, ni válido debido al nivel de incertidumbre (20%) asociado al resultado de la medición.

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

- oo) La tasa COK, que es empleada por el OEFA para medir la rentabilidad obtenida por el agente por no realizar las inversiones necesarias para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones ambientales, es distinta para cada sector y variable en el tiempo, toda vez que está determinada en función a las condiciones económicas, financieras y de mercado -en general- del sector respectivo.
- pp) Por ello, en tanto la existencia de la conducta infractora fue declarada a través de la Resolución Directoral N° 2091-2018-OEFA/DFAI de fecha 29 de agosto de 2018, los costos evitados estimados a la fecha de la comisión de la infracción debieron actualizarse al mes de agosto de 2018, en base a una tasa de rentabilidad que refleje las condiciones económicas del sector hidrocarburos para dicho año.
- qq) En tal sentido, la aplicación la tasa COK del año 2011 para estimar la multa resulta errónea y transgrede los principios de debido procedimiento (motivación) y verdad material, por lo que solicita se declare la nulidad de la resolución impugnada en este extremo y se modifique el cálculo de la multa en función a una tasa COK para el sector hidrocarburos del año 2015, equivalente al 13,87%(tasa ajustada para el Perú).

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

- rr) Pluspetrol Norte no sólo reportó a OEFA el derrame ocurrido, conforme a sus obligaciones ambientales, sino que también proporcionó información sobre las acciones de descontaminación adoptadas. Esto significa que el OEFA siempre tuvo la posibilidad de ejercer sus acciones de fiscalización a efectos de verificar la eficacia de las mismas, por lo que el TFA debe dejar sin efecto el valor de 75% asignado por la DFAI al factor "p" y aplicar un valor del 100%, reduciendo la multa en base a este último valor.

Sobre la vulneración del principio de no confiscatoriedad

- ss) De conformidad con el numeral 12.2 del artículo 12° del Reglamento del

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

- tt) En este contexto, se tiene que, a la fecha, el OEFA ha tramitado un total de seis (6) procedimientos administrativos sancionadores contra Pluspetrol Norte por presuntos ilícitos administrativos cometidos durante el año 2017, cuyas multas impuestas por tales ilícitos, haciendo un análisis integral, ascienden a un total de 6,356.97 UIT, superando el 10% de los ingresos brutos anuales percibidos el año 2016.
- uu) Sobre el particular, si bien es cierto que la primera instancia del OEFA ha realizado el análisis del principio de no confiscatoriedad en cada uno de los procedimientos administrativos sancionadores referidos, respecto de los cuales las multas impuestas no superan en 10% aludido, dicho análisis se ha efectuado de manera aislada y no integral, razón por la cual los resultados que se obtienen no vienen reflejando el verdadero nivel de las multas impuestas por OEFA a Pluspetrol Norte.
- vv) En este caso, las multas impuestas a Pluspetrol Norte por infracciones cometidas el 2017, al haber superado largamente el 10% de los ingresos brutos anuales percibidos el año 2016, debe declararse la nulidad de la resolución impugnada y, en tal sentido, ajustar el nivel de la multa de modo tal que -considerando las demás sanciones impuestas a Pluspetrol Norte por infracciones cometidas en el 2017- ésta se ajuste al mandato legal derivado de dicho principio.

II. COMPETENCIA

- 21. 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**)¹⁷, se crea el OEFA.

¹⁷

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.

22. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley del SINEFA¹⁸, el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.
23. 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 OEFA¹⁹.
24. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ 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/CD²¹ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

¹⁸ **LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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

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

¹⁹ **LEY N° 29325.**

Disposiciones Complementarias Finales

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

²⁰ **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.

²¹ **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

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

25. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley del SINEFA²² y los artículos 19° y 20° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por el Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM²³, 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

26. 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)²⁴.
27. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (**LGA**)²⁵, se prescribe que el ambiente comprende aquellos

sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, transferidas del OSINERGMIN, será el 4 de marzo de 2011.

²² **LEY N° 29325.**

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

²³ **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.

²⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁵ **LEY N° 28611.**

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.

28. 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.
29. 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 ambiente²⁶.
30. 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 fundamental²⁷, 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 preserve²⁸; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.

Artículo 2º.- 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁷ **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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

31. 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.
32. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos; (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³⁰.
33. 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. ADMISIBILIDAD

34. 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°³¹ del TUO de la LPAG, por lo que es admitido a trámite.

V. DELIMITACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO

³⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

³¹ **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.

35. Previo al análisis de fondo del presente caso, este Tribunal considera necesario en señalar algunas consideraciones previas a fin de delimitar el pronunciamiento respecto al caso en concreto.
36. Tal como se indicó en los antecedentes, mediante Resolución Directoral I, la DFAI resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, por no realizar una descontaminación efectiva como consecuencia del derrame ocurrido el 18 de mayo de 2014.
37. Mediante Resolución N° 0385-2018-OEFA/TFA-SMEPIM del 28 de febrero de 2018, la Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería e Industria Manufacturera del TFA confirmó la Resolución Directoral I, en el extremo referido a la declaración de responsabilidad de Pluspetrol Norte, dispuso modificar la medida correctiva y declaró la nulidad de la multa impuesta al administrado.
38. Como consecuencia de la nulidad declarada por el TFA, la DFAI emitió la Resolución Directoral II³²; no obstante, el 23 de julio de 2019, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación³³ contra dicha resolución.
39. Ahora bien, mediante la Resolución N° 013-2019-OEFA/TFA-SE, este Colegiado atendió dicho cuestionamiento y resolvió, entre otros puntos, lo siguiente:

(...)

PRIMERO. – Declarar la **NULIDAD** de la Resolución Directoral N° 0952-2018-OEFA/DFAI del 28 de junio de 2018, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A., con una multa ascendente a 2 503,716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa y, en consecuencia, **RETROTRAER** el procedimiento administrativo sancionador al momento en el que el vicio se produjo, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución.

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

40. Tal como se observa, este Colegiado declaró la nulidad de la sanción impuesta al considerar que autoridad decisora vulneró el debido procedimiento al no motivar la determinación del área sobre la que se efectuó el cálculo de la multa.
41. En ese sentido, la DFAI emitió la Resolución Directoral III, a fin enmendar el vicio detectado y sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres y 716/1000) UIT.

³² Folios 120 al 125. Notificada al administrado con fecha 4 de julio de 2019(folio 126)

³³ Presentado mediante escrito con Registro N° 2019-E01-072214 (folios 127 a 181).

42. En este punto cabe precisar que, acorde con lo previsto en el numeral 215.3 del artículo 215° del TUO de la LPAG³⁴, no cabe la impugnación de actos que sean reproducción de otros anteriores que hayan quedado firmes; en ese sentido, este Tribunal se limitará a revisar el nuevo cálculo de multa impuesto por la Autoridad Decisora, dado que la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte fue debidamente declarada a través de la Resolución N° 2091-2018-OEFA/DFAI.
43. En base a lo expuesto previamente, esta Sala se pronunciará exclusivamente sobre los argumentos presentados por el administrado que se encuentren relacionados con la determinación de la sanción impuesta, lo mismos que se han detallado en el numeral 19.3 del considerando 19 de la presente resolución.

VI. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

44. La cuestión controvertida a resolver en el presente procedimiento es determinar si la multa impuesta al administrado fue realizada en observancia del principio de debido procedimiento.

VII. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

VII.1 Determinar si la multa impuesta al administrado fue realizada en observancia del principio de debido procedimiento

45. De manera previa al análisis de los argumentos esgrimidos por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación, este Tribunal considera necesario traer a colación los principios de legalidad y debido procedimiento, de conformidad con las prerrogativas conferidas al mismo en el numeral 2.2. del artículo 2° del Reglamento Interno del TFA del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD³⁵, resulta necesario verificar si al emitirse la Resolución Directoral N° 0149-2020-OEFA/DFAI, la Autoridad Decisora cumplió con la observancia de los referidos principios que orientan el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa³⁶. Una vez dilucidada dicha cuestión, este

³⁴ **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.

³⁵ **Resolución de Consejo Directivo N° 020-2019-OEFA/CD, mediante el cual se aprobó el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA**, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 11 de junio de 2019.

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

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

³⁶ 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

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

46. Teniendo en cuenta lo señalado anteriormente, es menester precisar que el principio de legalidad previsto en el inciso 1.1³⁷ del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG, establece que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, la ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas³⁸.
47. Al respecto, sobre el principio de legalidad, Morón Urbina ha señalado lo siguiente³⁹:

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.

48. En tal sentido, la exigencia de legalidad en la actuación administrativa implica que las decisiones adoptadas por parte de la autoridad deben sustentarse en la debida aplicación e interpretación del conjunto de normas que integran el orden jurídico vigente.

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.

³⁷ **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

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

³⁸ 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.

³⁹ MORÓN, J. (2017) *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*, Décimo segunda edición. Lima: Gaceta Jurídica, p. 73.

49. En esa línea, el principio del debido procedimiento establecido en el numeral 2 del artículo 248^{o40} del referido dispositivo legal, es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa, ello al atribuir a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y a respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo.
50. De lo expuesto, se colige que el referido principio se configura como un presupuesto necesariamente relacionado con la exigencia de la debida motivación del acto administrativo, en la medida que constituye una garantía a favor de los administrados de exponer sus argumentos, ofrecer y producir pruebas y, por consiguiente, a obtener una decisión motivada y fundada en derecho.
51. En efecto, conforme se dispone en el numeral 6.1 del artículo 6° del TUO de la LPAG⁴¹, 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.
52. Por consiguiente, en aplicación del marco normativo expuesto, se advierte que sobre la Administración recae el deber de acreditar la concurrencia de cada uno de los elementos que integran el ilícito administrativo, de modo tal que deba rechazar como motivación la formulación de hipótesis, conjeturas o la aplicación de presunciones no reconocidas normativamente para atribuir responsabilidad por su comisión a los administrados, pues en todos estos casos estamos frente a hechos probables, carentes de idoneidad para desvirtuar la presunción de licitud reconocida a favor de estos.
53. Partiendo de lo esbozado, esta Sala considera pertinente determinar si, en observancia del principio del debido procedimiento antes descrito, la resolución impugnada materia de análisis se encuentra debidamente motivada en cada uno de sus extremos y, por ende, se encuentra ajustada a derecho y a la normativa aplicable.

Sobre la nulidad del cálculo de multa

⁴⁰ **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 246.- Principios de la potestad sancionadora administrativa
La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales: (...)

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

⁴¹ **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**
6.1 La motivación debe ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso específico, y la exposición de las razones jurídicas y normativas que con referencia directa a los anteriores justifican el acto adoptado. (...)

54. 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, por parte de este Tribunal.
55. En ese sentido, es necesario traer a colación los argumentos indicados en la Resolución N° 013-2019-OEFA/TFA-SE del 4 de diciembre de 2019, sobre dicha declaración de nulidad:

79. En ese sentido, esta Sala solicitó que, adicionalmente al costo de remediación, **se considere también, como costo evitado, la ejecución de un estudio técnico de delimitación de zonas afectadas**, el mismo que deberá considerar como mínimo, el área comprendida entre el punto de monitoreo donde se identificó la presencia de hidrocarburos y el área del derrame identificado en mayo 2014.

80. Ahora bien, en el caso en concreto, a través de la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, la DFAI consideró para el nuevo cálculo de la sanción (sobre la base de información técnica proporcionada por SFEM), **un beneficio ilícito derivado del costo evitado de la descontaminación efectiva de un área afectada de 6,969 m²; no obstante, de la revisión de los actuados no se evidencia en que consistió dicha información.**

81. Ausencia de pronunciamiento que, por otro lado, se hace más evidente de la revisión del Informe N° 00751-2019-OEFA/DFAI-SSAG y la Resolución Directoral N° 0952-2019-OEFA/DFAI, **que al considerar una nueva área para el cálculo de multa no se indicó ningún fundamento o motivación para considerar que 6,969 m² fueron afectados** como consecuencia del derrame ocurrido el 18 de mayo de 2014.

82. Sobre el particular, cabe señalar que, en el numeral 6.2 del artículo 6° del TUO de la LPAG, se señala que pueden motivarse los actos administrativos a través de fundamentos y conclusiones de informes o dictámenes que obren en el expediente o, en su defecto, que se identifique de modo certero y, en consecuencia, formen parte integrante del mismo acto y sean notificados al administrado.

(Resaltado agregado)

56. Como se aprecia, este Colegiado verificó que la Autoridad Decisora no efectuó una debida motivación al determinar el cálculo de multa, pues no indicó los fundamentos para considerar que una nueva área de 6,969 m² fueron afectados como consecuencia del derrame ocurrido el 18 de mayo de 2014.

Sobre caso en concreto

57. 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.

58. 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 (...)

59. 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 (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 fórmula⁴²:

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

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)

60. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene

⁴² 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 Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

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.

61. Teniendo en cuenta ello, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisora se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas.

A. Cálculo de la multa impuesta por la DFAI

62. Los elementos de la multa impuesta fueron resultado del análisis que se detalla a continuación:

A.1. Respeto al beneficio ilícito (B)

A.1.1. Sobre el costo evitado

63. Para el cálculo del costo evitado, la primera instancia tuvo en cuenta las siguientes inversiones: i) estudio técnico para la determinación del área afectada; y, ii) costo de descontaminación del área impactada. Es así que, para el cálculo del beneficio ilícito, la primera instancia tuvo en cuenta las siguientes consideraciones:

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

| Descripción | Valor |
|---|---------------------|
| Costo evitado por no realizar la descontaminación del área afectada por el derrame de hidrocarburos ocurrido el 18 de mayo del 2014 en el kilómetro 57+062 del Oleoducto Corrientes – Saramuro del Lote 8 ^o . ^(a) | US\$ 1,495,990.26 |
| COK (anual) ^(b) | 16.31% |
| COK _m (mensual) | 1.27% |
| T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c) | 12 |
| Costo evitado capitalizado a la fecha de cálculo de multa $[CE*(1+COK)T]$ | US\$ 1,740,598.02 |
| Tipo de cambio promedio de los últimos 12 meses ^(d) | 3.25 |
| Beneficio ilícito a la fecha de cálculo de multa ^(e) | S/. 5,663,204.82 |
| Unidad Impositiva Tributaria al año 2018 - UIT ₂₀₁₈ ^(f) | S/. 4,150.00 |
| Beneficio Ilícito (UIT) | 1,364.63 UIT |

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

Fuente: Informe N° 00107-2020-OEFA/DFAI-SSAG (Informe de la SSAG)

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

64. Se consideró una probabilidad de detección alta⁵⁰(0.75), debido a que la infracción fue detectada mediante una supervisión especial, realizada por la Dirección de Supervisión (actualmente, Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas–DSEM) del OEFA, del 6 al 10 de setiembre del 2017.

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

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

Cuadro N°5
Factores para la graduación de sanciones considerados por la DFAI

| Factores | Calificación |
|--|--------------|
| f1. Gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido | 120% |
| f2. El perjuicio económico causado | 16% |
| f3. Aspectos ambientales o fuentes de contaminación | - |
| f4. Reincidencia en la comisión de la infracción | - |
| f5. Corrección de la conducta infractora | - |
| f6. Adopción de las medidas necesarias para revertir las consecuencias de la conducta infractora | - |
| f7. Intencionalidad en la conducta del infractor | - |
| (f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7) | 136% |
| Factores: F = (1+f1+f2+f3+f4+f5+f6+f7) | 236% |

Elaboración: SSAG - DFAI.

A.4. Respeto al valor de la multa

66. Sobre el particular, esta Sala observa que, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa, realizar el análisis del tope de la multa por la tipificación de la infracción, y la aplicación del artículo 12° del RPAS del OEFA, la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **2, 503.716** (dos mil quinientos tres con 716/1000) UIT, cuyo detalle se aprecia a continuación:

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

| RESUMEN DE LA SANCIÓN IMPUESTA | |
|--|---------------------|
| Componentes | Valor |
| Beneficio Ilícito (B) | 1,364.63 UIT |
| Probabilidad de detección (p) | 0.75 |
| Factores para la graduación de sanciones [F] = (1+f ₁ +f ₂ +f ₃ +f ₄ +f ₅ +f ₆ +f ₇) | 236% |
| Multa calculada en UIT = (B/p)*(F) | 4,294.04 UIT |

⁵⁰ Conforme con la tabla N° 1 del Anexo II de la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores de gradualidad a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD y modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD.

| | |
|---|----------------------|
| Tipificación: numeral 2.4 del cuadro anexo a la RCD 035-2015-OEFA/CD. 30 UIT a 3,000 UIT | 3,000.00 UIT |
| Tope máximo del 10% del ingreso el año anterior de cometida la infracción. Numeral 12.2 del Art. 12° del RPAS | 2,503.716 UIT |
| Valor de la multa impuesta | 2,503.716 UIT |

Fuente: Informe N° 00107-2020-OEFA/DFAI-SSAG
Elaboración: TFA

B. Revisión de oficio de la multa impuesta

B.1 Sobre el beneficio ilícito

67. Previamente al análisis de los argumentos del administrado en su recurso de apelación, este Colegiado estima pertinente en revisar de oficio la multa calculada por la Autoridad Decisora.
68. 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 realizar la descontaminación efectiva de las áreas impactadas como consecuencia del derrame de hidrocarburos, ocurrido el 18 de mayo de 2014, en el kilómetro 57+062 del oleoducto Corrientes-Saramuro del Lote 8.
69. En ese sentido, la primera instancia determinó que el administrado lleve a cabo las siguientes inversiones: i) estudio técnico para la determinación del área afectada; y, ii) costo de descontaminación del área impactada.
70. Cabe señalar que, a fin determinar la multa impuesta dentro del costo evitado para las actividades antes señaladas, la DFAI indicó que el área impactada por el derrame de hidrocarburos, ocurrido el 18 de mayo de 2014, correspondía a 6,969 m².

B.1.1 Sobre la determinación del área impactada

71. Para la determinación del área afectada comprendida entre el punto de muestreo 179.6 km57-D1 y el límite del área originalmente afectada, la DFAI detalló los pasos seguidos en el “Anexo 1: Determinación del área afectada con hidrocarburos (estimada en 6,969 m² aproximadamente)” del Informe de la SSAG.
72. Para dicho cálculo, empleó el programa ArcMap, donde ubicó 4 puntos del mapa presentado por el administrado y tomó como base para georreferenciar el área impactada (área achurada):

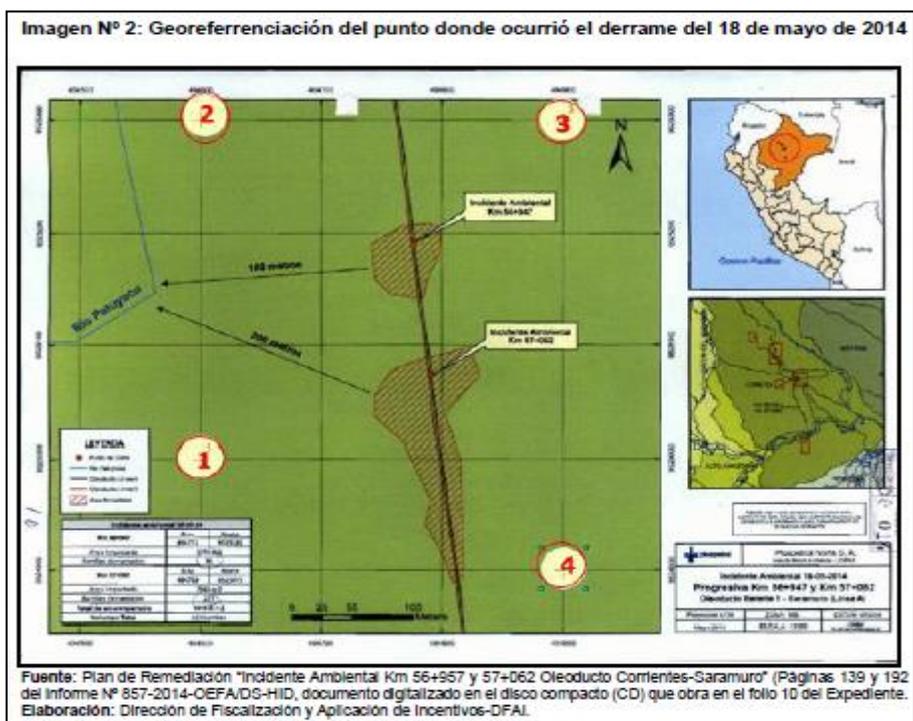
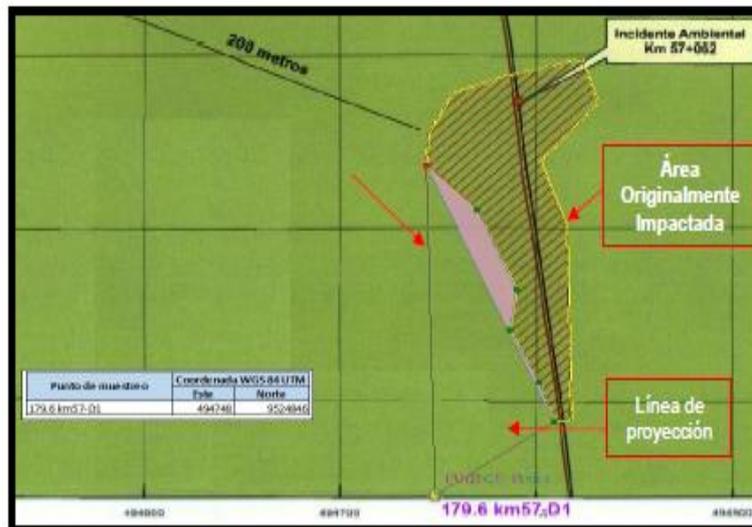


Figura 1. Ubicación de puntos base para georeferenciación del mapa
Fuente: Informe de la SSAG

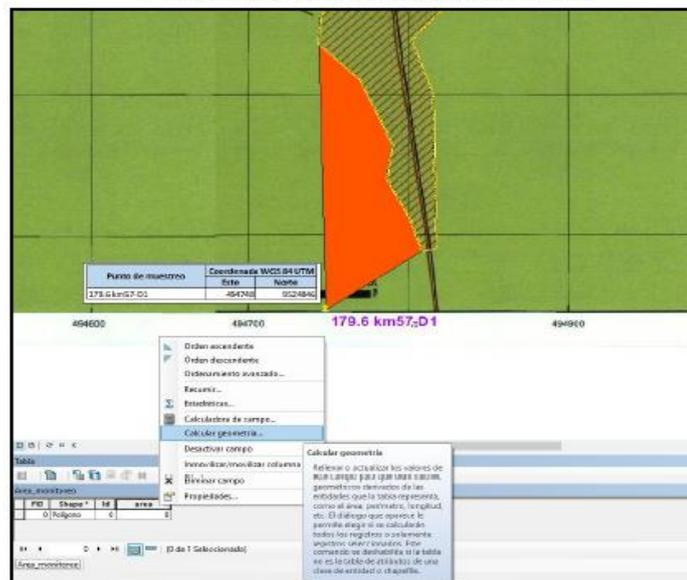
73. Sobre dicha base, la DFAI procedió a identificar los puntos del perímetro del área originalmente afectada, para posteriormente calcular el área entre el punto de muestreo 179.6 km57-D1 y el límite del área originalmente afectada, como se muestra a continuación:

Imagen N° 2: Proyección de área utilizando el área originalmente impactada y el punto de muestreo 179,6km57-D1



Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos-DFAI.

Imagen N° 3: Uso de la herramienta "Calculate Geometry"



Elaboración: Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos-DFAI.

Figura 2. Cálculo del área
Fuente: Informe de la SSAG

74. Sin embargo, los puntos identificados del área original no son ubicaciones exactas, en tanto no están identificadas en coordenadas X e Y (Este y Norte), puesto que solo se han identificado gráficamente.
75. En este punto es preciso señalar que el TFA, a través de la Resolución N° 385-

2018-OEFA/TFA-SMEPIM, estableció que la delimitación del área requería necesariamente la ejecución de un estudio técnico; cuyo valor, debió considerarse como costo evitado al ser la inversión que Pluspetrol Norte debió efectuar para identificar el alcance las zonas impactadas; asimismo, al establecer el valor del costo evitado, la DFAI debía considerar como mínimo, el área comprendida entre el punto de monitoreo donde se detectó la presencia de hidrocarburos y el área del derrame identificado en mayo de 2014.

76. No obstante, mediante Resolución N° 013-2019-OEFA/TFA-SE, este Colegiado advirtió que la DFAI no incluyó como costo de remediación la ejecución de un estudio técnico de delimitación de zonas afectadas y no sustentó técnicamente cómo determinó que el área afectada por el derrame de hidrocarburos ascendía a 6,969 m².
77. De la misma forma, conforme se ha desarrollado previamente, el área calculada por la DFAI —en la resolución venida en grado—no genera certeza, ya que el posicionamiento de los puntos no se ha basado en valores reales, sino que han sido estimados gráficamente. Por tanto, el área determinada tendría un margen de error a favor o en contra, ya que no está sustentada en datos exactos.
78. Por consiguiente, dadas las incongruencias evidenciadas a lo largo del PAS y la falta de ejecución de un estudio técnico para la determinación del área impactada, este Tribunal considera que la multa debe calcularse respecto del área originalmente impactada, sobre la cual Pluspetrol Norte no realizó la descontaminación efectiva, es decir 7,565 m², conforme a lo indicado por el propio administrado en el plano adjunto al Informe Final de Emergencia Ambiental⁴³.

C. Vulneración del principio del debido procedimiento

79. Sobre el particular, es pertinente traer a colación el marco normativo dentro del cual se desarrolla la potestad sancionadora y, concretamente, los principios en los cuales se cimenta su ejercicio por parte de la Administración Pública, como es el principio del debido procedimiento⁴⁴.

⁴³ Pág. 139 del documento denominado "INFORME_857-2014-OEFA-DS-HID" contenido en el disco compacto (CD). Folio 10.

⁴⁴ 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

80. De acuerdo a lo establecido en el numeral 2 del artículo 248^{o45} del TUO de la LPAG, el principio del debido procedimiento 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.
81. 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.
82. Ahora bien, de la revisión de oficio a la multa impuesta, se evidencia que la DFAI no ha sustentado técnicamente —sobre la base de datos reales y exactos— la delimitación del área afectada, lo que incide en la determinación del beneficio ilícito; situación que, conforme a los pronunciamientos del Tribunal en anteriores ocasiones⁴⁶, ha generado una ausencia de motivación respecto a la determinación de la multa.
83. 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^o del TUO de la LPAG⁴⁷.

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.

⁴⁵ **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.

⁴⁶ Ver: Resolución N° 032-2019-OEFA/TFA-SE del 18 de diciembre de 2019, Resolución N° 034-2019-OEFA/TFA-SE del 20 de diciembre de 2019, Resolución N° 001-2020-OEFA/TFA-SE del 9 de enero de 2020, Resolución N° 045-2020-OEFA/TFA-SE del 10 de febrero de 2020.

⁴⁷ **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. (...)

84. Por consiguiente, corresponde declarar la nulidad de la Resolución Directoral III, en el extremo a través del cual sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres con 716/1000) UIT; y, en consecuencia, se debe retrotraer el presente procedimiento hasta el momento en que el vicio se produjo, respecto de dicho extremo.
85. Finalmente, carece de sentido emitir pronunciamiento sobre los argumentos alegados por Pluspetrol Norte en su recurso de apelación.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-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° 0149-2020-OEFA/DFAI del 31 de enero de 2020, en el extremo que sancionó a Pluspetrol Norte S.A. con una multa ascendente a 2,503.716 (dos mil quinientos tres con 716/1000) Unidades Impositivas Tributarias; 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.

Regístrese y comuníquese.

[HTASSANO]

[CNEYRA]

[CPEGORARI]

[MYUI]

[MROJASC]

[RIBERICO]

Cabe señalar que la presente página forma parte integral de la Resolución N° 141-2020-OEFA/TFA-SE, la cual tiene 36 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: 05787713"



05787713