



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

Primera Sala Especializada Transitoria en Energía y Minería

RESOLUCIÓN N° 018-2014-OEFA/TFA-SE1

EXPEDIENTE : 358-2013-OEFA-DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PLUSPETROL PERÚ CORPORATION S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 101-2014-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se revoca la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA/DFSAI del 12 de febrero de 2014, que sancionó a Pluspetrol Perú Corporation S.A. con una multa ascendente a diecinueve con cinco centésimas (19,05) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) por infracción a lo dispuesto en el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, al haberse constatado que los fundamentos (de hecho y de derecho) expuestos en la referida resolución no se encuentran debidamente motivados".

Lima, 1 de julio de 2014

I. ANTECEDENTES

1. El 9 de diciembre de 2000, PERUPETRO S.A. y el Consorcio Camisea conformado por Pluspetrol Perú Corporation S.A., Sucursal del Perú, Hunt Oil Company of Peru LLC., Sucursal del Perú; SK Corporation, Sucursal Peruana; Hidrocarburos Andinos S.A. suscribieron el Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 88¹, ubicado en el distrito de Echarate, provincia de La Convención, departamento de Cusco, siendo la empresa operadora del referido lote, Pluspetrol Perú Corporation S.A. (en adelante, **Pluspetrol**)².
2. El 15 de octubre de 2009, se emitió la Resolución Directoral N° 383-2009-MEM/AAE, a través de la cual la Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Energía y Minas aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Ampliación del programa de perforación de 4 pozos de desarrollo en la Locación Cashiriari 3 – Lote 88 (en adelante, **EIA del Proyecto de Ampliación**)³.

¹ El Contrato de Licencia para la Explotación de Hidrocarburos en el Lote 88 fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-2000-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el día 7 de diciembre de 2000.

² Registro Único de Contribuyente N° 20304177552.

³ Es importante mencionar que dentro del Lote 88 se encuentran dos yacimientos de hidrocarburos, denominados San Martín y Cashiriari. A efectos de realizar los trabajos de perforación en el yacimiento Cashiriari, se ha determinado la

3. Del 8 al 12 de febrero de 2010, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) realizó una supervisión operativa a la Plataforma Cashiriari 3⁴ (en adelante, **Supervisión Operativa 2010**), con el objeto de verificar el manejo ambiental de Pluspetrol, durante las actividades de perforación de pozos efectuados en la plataforma Cashiriari 3.
4. Como resultado de la Supervisión Operativa 2010, Osinergmin elaboró el Informe de Supervisión correspondiente (en adelante, **Informe de Supervisión 2010**)⁵, en el cual se consignaron diversas observaciones referidas al cumplimiento de compromisos y normas ambientales exigibles a Pluspetrol.
5. Mediante Resolución Subdirectoral N° 530-2013-OEFA-DFSAI/SDI del 26 de junio de 2013, la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol, en atención a los hechos verificados durante la Supervisión Operativa 2010. Dicho acto administrativo fue notificado a Pluspetrol el 11 de julio de 2013.⁶
6. El 2 de agosto de 2013, Pluspetrol presentó su escrito de descargos negando las imputaciones efectuadas mediante la Resolución Subdirectoral N° 530-2013-OEFA-DFSAI/SDI.
7. El 13 de febrero de 2014, la DFSAI notificó la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA/DFSAI⁷, a través de la cual sancionó a Pluspetrol con diecinueve con cinco centésimas (19,05) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), conforme se detalla a continuación:

Cuadro N° 1: Cuadro de sanción

N°	Hecho sancionado	Norma Incumplida	Tipificación	Sanción
1	La empresa Pluspetrol Perú Corporation S.A. no realizó el mantenimiento regular de uno de los incineradores de residuos sólidos orgánicos ubicado en la Plataforma de Cashiriari 3, a fin de minimizar la emisión de gases nocivos al ambiente.	Literal g) del artículo 43° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁸ .	Numeral 3.2 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 388-2007-	19,05 UIT

construcción de dos plataformas, denominadas Cashiriari 1 y Cashiriari 3. Por lo que el Estudio de Impacto Ambiental en mención se encuentra referido al "Proyecto de Ampliación del Programa de Perforación de 4 pozos de desarrollo" ejecutado en la Locación Cashiriari 3.

⁴ La Supervisión Operativa 2010 fue efectuada por la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural, conforme se señala en la Carta de Visita de Supervisión N° 017929.

⁵ El Informe de Supervisión de Osinergmin se encuentra identificado con la Carta Línea N° 148786 – 1. Fojas 1 al 90.

⁶ Foja 102.

⁷ Foja 149.

⁸ Decreto Supremo N° 015-2006-EM, aprueban Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

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

(...)

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



PERÚ

Ministerio del Ambiente

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de Fiscalización Ambiental

		OS/CD y sus modificatorias.	
MULTA			19,05 UIT

Elaboración: DFSAI

8. La Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) De acuerdo con el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**) Pluspetrol tiene la obligación de tomar acciones preventivas en sus instalaciones a través del mantenimiento de las infraestructuras esenciales para sus operaciones. Por lo que, de haberse realizado un mantenimiento oportuno del incinerador, se hubiese evitado que éste funcione con una sola cámara o se hubiese procedido a su cambio.
- (ii) Sin embargo, en los resultados obtenidos en el Informe de Supervisión 2010 y evaluados por la Dirección de Supervisión del OEFA¹⁰, se detectó que Pluspetrol no había realizado el mantenimiento regular de uno de sus incineradores de residuos sólidos orgánicos ubicado en la Plataforma de Cashiriari 3.
- (iii) Lo anterior, se verifica en las vistas fotográficas N°s 34 y 35 del Informe de Supervisión 2010¹¹, en las que se aprecia que la segunda cámara del incinerador se encuentra fuera de servicio, así como la presencia de humo denso producto de las emisiones producidas por el uso del incinerador, las mismas que han generado un daño potencial al ambiente (componentes bióticos como flora y fauna).

9. El 5 de marzo de 2014, Pluspetrol interpuso recurso de apelación contra la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA/DFSAI¹², alegando lo siguiente:

- (i) Resulta irregular que se le imponga una multa por no realizar el mantenimiento regular a un incinerador de residuos sólidos orgánicos ubicado en la Plataforma de Cashiriari 3, pese a que dicho incinerador se mantuvo operativo durante parte del mes de febrero de 2010 y, en los periodos inoperativos del día, se efectuaron los mantenimientos preventivos a la cámara secundaria. Además, en marzo de 2010, se realizó el mantenimiento correctivo mayor, consistente en la reparación de infraestructura y revisión del conexionado.

⁹ Resolución de Consejo Directivo del OSINERGMIN N° 388-2007-OS-CD, aprueban la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de la Gerencia de Fiscalización de Gas Natural de OSINERGMIN, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2007.

Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
3	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
	3.2. Incumplimiento de las normas relativas a prevención, detección, control y recuperación de fugas, drenajes, incendios, y/o derrames.	Art. 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Hasta 2, 000 UIT.

¹⁰ Conforme consta en el Informe Técnico Acusatorio N° 184-2013-OEFA/DS. Fojas 1 al 94.

¹¹ Foja 37.

¹² Fojas 150 a 175.

- (ii) A pesar de fallas puntuales presentadas en la cámara secundaria, las emisiones generadas por el sistema de incineración¹³ demuestran la correcta operatividad del mismo.
 - (iii) Los resultados del monitoreo de la calidad del aire demuestran que las emisiones generadas por el incinerador en el aire (compuesto por gases y partículas producto de la combustión) cumplen con los estándares de la calidad en el aire. En consecuencia, no constituye un riesgo ni potencial daño al medio ambiente.
 - (iv) El incinerador se ubicó en la Plataforma de Cashiriari 3, la cual corresponde a una zona de uso industrial para las actividades de hidrocarburos, conforme con las autorizaciones otorgadas por el Estado. Asimismo, dicha plataforma se encuentra fuera del límite de la Comunidad Nativa de Cashiriari (a más de 10 km de distancia), comunidad que corresponde a un área de influencia indirecta del Proyecto de Ampliación¹⁴, tal como se señala en el EIA del Proyecto de Ampliación
11. El 14 de marzo de 2014, la DFSAI solicitó a este Tribunal¹⁵ su apersonamiento al presente procedimiento sancionador, el cual fue concedido y debidamente notificado mediante Cédula N° 008-2014-OEFA-ST-SE1/TFA¹⁶.

II. COMPETENCIA

12. 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 Ambiente¹⁷, se crea el OEFA.
13. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁸ (en adelante, **Ley N° 29325**), el

 ¹³ Cabe precisar que Pluspetrol ha basado la presente argumentación en los Resultados del Monitoreo de Emisiones en el Incinerador Smelting (periodo Diciembre 2009 – Abril 2010). El Incinerador Smelting es el sistema de incineración implementado por Pluspetrol para el tratamiento de los residuos sólidos orgánicos que es materia de imputación en el presente procedimientos administrativo sancionador. Foja 173.

 ¹⁴ Proyecto de Ampliación del programa de perforación de 04 pozos de desarrollo en la Locación Cashiriari 3 – Lote 88, conforme a lo señalado en el considerando 2 de la presente resolución.

¹⁵ Cabe señalar que, de acuerdo a la Resolución de Consejo Directivo N° 023-2014-OEFA-CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 29 de mayo de 2014, se conformó la Primera Sala Especializada Transitoria del Tribunal de Fiscalización Ambiental, como la competente en las materias de Energía y Minería.

 ¹⁶ Por Acuerdo tomado en la Sesión N° 1-2014-ST/TFA-SE1 del 4 de junio de 2014, la Primera Sala Especializada Transitoria en Energía y Minería del Tribunal de Fiscalización Ambiental instruyó a la Secretaría Técnica del Tribunal de Fiscalización Ambiental que comunique el apersonamiento a la DFSAI al presente procedimiento.

¹⁷ Decreto Legislativo N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, publicado en el diario oficial El Peruano el 14 de mayo de 2008.
Segunda Disposición Complementaria Final.- Creación de Organismos Públicos Adscritos al Ministerio del Ambiente

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



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.

14. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁹.
15. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²⁰ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental del OSINERGMIN²¹ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD, publicado el 3 de marzo de 2011, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos y electricidad el 4 de marzo de 2011.
16. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²², los artículos 18° y 19° del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo

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.

Ley N° 29325

Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

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

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 Ley N° 28964

Artículo 18°.- Referencia al OSINERGMIN

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

²² Ley N° 29325

Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

N° 022-2009-MINAM²³, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa al interior del OEFA.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

17. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas a resolver, este Tribunal 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.
18. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente²⁵, prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
19. 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,

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

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

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

²⁵ Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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



pues el resultado de proteger tales bienes incide en el nivel de calidad de vida de las personas.

20. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y se encuentra amparado por la elevación a rango constitucional de 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.
21. El segundo nivel de protección otorgado al ambiente es material y está fundamentado por su consideración (i) como *principio jurídico* que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) como *derecho fundamental*²⁷ 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) como *conjunto de obligaciones* impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁹.
22. 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.
23. Sobre la base de este sustento, 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.
24. Bajo dicho marco constitucional, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas, así como las

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC.

²⁷ Constitución Política del Perú de 1993
Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:
(...)

22. A la paz, a la tranquilidad, al disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida.

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.

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

obligaciones de los particulares vinculados a la tramitación del presente procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIÓN CONTROVERTIDA

En el presente caso, corresponde determinar si Pluspetrol infringió lo dispuesto por el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM

V. ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN CONTROVERTIDA

25. Con el fin de determinar si la recurrente infringió lo dispuesto por el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, este Tribunal solo considera importante analizar, de forma preliminar, si la responsabilidad administrativa de Pluspetrol - referida a la falta de mantenimiento regular de uno de los incineradores de residuos sólidos orgánicos ubicado en la Plataforma de Cashiriari 3 – se encuentra debidamente motivada, en base a los hechos detectados en la Supervisión Operativa 2010.
26. Al respecto, nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre esta exigencia en el ámbito de la actuación administrativa. Conforme a lo dispuesto en los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título Preliminar de la Ley del Procedimiento Administrativo General N° 27444, (en adelante, **Ley N° 27444**), - se establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación³¹. En primer lugar, se determina la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública³², conforme al principio de debido procedimiento; y, en segundo lugar, se dispone - como

³¹ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 2132-2004-AA/TC (Fundamento jurídico 8) ha señalado lo siguiente:

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

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

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

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

(...)

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa".

³² Ley N° 27444

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

requisito previo a la motivación - la obligación de la verificación plena de los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material³³.

27. Asimismo, conforme a los artículos 3° y 6° de la citada ley³⁴, se ha determinado a la motivación como elemento de validez del acto administrativo y, asimismo, se ha establecido con mayor detalle sus alcances, prohibiciones y excepciones que se deben considerar en torno dicha exigencia.
28. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso en concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados³⁵ y su relación con la norma que sustenta la infracción materia de imputación, como garantía del debido procedimiento administrativo³⁶

33

Ley N° 27444

1.11. Principio de verdad material.- En el procedimiento, la autoridad administrativa competente deberá verificar plenamente los hechos que sirven de motivo a sus decisiones, para lo cual deberá adoptar todas las medidas probatorias necesarias autorizadas por la ley, aun cuando no hayan sido propuestas por los administrados o hayan acordado eximirse de ellas.

En el caso de procedimientos trilaterales la autoridad administrativa estará facultada a verificar por todos los medios disponibles la verdad de los hechos que le son propuestos por las partes, sin que ello signifique una sustitución del deber probatorio que corresponde a éstas. Sin embargo, la autoridad administrativa estará obligada a ejercer dicha facultad cuando su pronunciamiento pudiera involucrar también al interés público.

34

Ley N° 27444**Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos**

Son requisitos de validez de los actos administrativos

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

6.2 Puede motivarse mediante la declaración de conformidad con los fundamentos y conclusiones de anteriores dictámenes, decisiones o informes obrantes en el expediente, a condición de que se les identifique de modo certero, y que por esta situación constituyan parte integrante del respectivo acto.

6.3 No son admisibles como motivación, la exposición de fórmulas generales o vacías de fundamentación para el caso concreto o aquellas fórmulas que por su oscuridad, vaguedad, contradicción o insuficiencia no resulten específicamente esclarecedoras para la motivación del acto.

6.4 No precisan motivación los siguientes actos:

6.4.1 Las decisiones de mero trámite que impulsan el procedimiento.

6.4.2 Cuando la autoridad estima procedente lo pedido por el administrado y el acto administrativo no perjudica derechos de terceros.

6.4.3 Cuando la autoridad produce gran cantidad de actos administrativos sustancialmente iguales, bastando la motivación única.

35

En aplicación del principio de verdad material, el cual exige a la autoridad administrativa agotar los medios de prueba para investigar la **existencia real de los hechos** descritos como infracción administrativa, ello con la finalidad de que las **decisiones adoptadas se encuentren sustentadas en hechos debidamente probados**, con excepción de aquellos hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes, los cuales desvirtúan la presunción de licitud reconocida a favor del administrado.

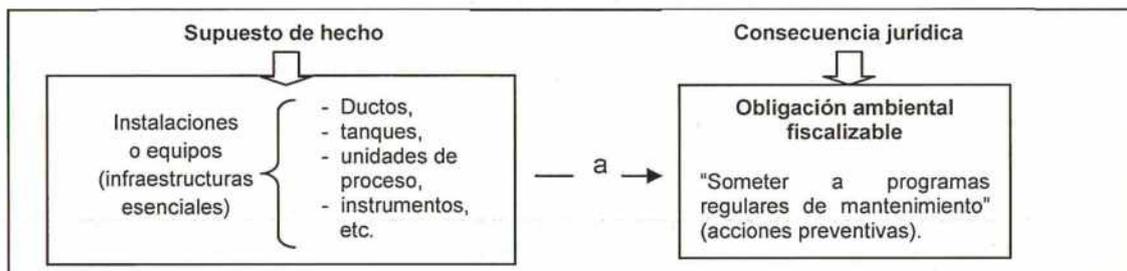
36

Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03399-2010-PA/TC (Fundamento jurídico 4) ha señalado lo siguiente:

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

29. Mediante la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA-DFSAI, la DFSAI sancionó a Pluspetrol con una multa ascendente a diecinueve con cinco centésimas (19,05) Unidades Impositivas Tributarias (UIT). Al respecto, corresponde analizar si los fundamentos (fácticos y jurídicos) motivan adecuadamente la decisión recaída en la citada resolución, conforme a los requisitos señalados en los considerandos precedentes.
30. De acuerdo con la fundamentación expuesta en la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA-DFSAI, el hecho imputado a Pluspetrol consistió en **no realizar el mantenimiento regular** de uno de los incineradores de residuos sólidos orgánicos, ubicado en la Plataforma de Cashiriari 3³⁷, incumpliendo de este modo la obligación establecida en el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
31. Cabe precisar que dicha imputación fue sustentada a partir de los hechos detectados en la Supervisión Operativa 2010, los cuales fueron consignados en el Informe de Supervisión correspondiente³⁸.
32. Al respecto, el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM establece como obligación ambiental fiscalizable del operador titular de la actividad de hidrocarburos para el manejo y almacenamiento de hidrocarburos, lo siguiente³⁹:

Cuadro N° 3: Cuadro de análisis de la disposición establecida en el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM



Elaboración: TFA

La motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, imponiéndose las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como discrecional.

Constituye una exigencia o condición impuesta para la vigencia efectiva del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho. A ello, se debe añadir la estrecha vinculación que existe entre la actividad administrativa y los derechos de las personas. Es indiscutible que la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa".

³⁷ En conformidad a lo establecido en el artículo 1° de la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA-DFSAI. Foja 141.

³⁸ Cabe precisar que, conforme al artículo 16° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OS-OEFA/CD, Reglamento de Procedimiento Administrativo Sancionador de OEFA, los hechos verificados y consignados en el Informe de Supervisión constituyen medios probatorios y se presumen ciertos, dentro del presente procedimiento administrativo sancionador, salvo que exista prueba en contrario.

³⁹ Decreto Supremo N° 015-2006-EM

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

(...)

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



33. Por lo que se entiende que para el **manejo y almacenamiento de hidrocarburos**, todo operador titular de dichas actividades deberá someter a **programas regulares de mantenimiento (acciones preventivas) a sus instalaciones o equipos** (infraestructuras esenciales), tales como ductos, tanques, unidades de proceso, instrumentos, etc.
34. Si bien la interpretación señalada coincide con la expuesta por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA/DFSAI⁴⁰, se debe resaltar que el objeto de regulación de esta norma recae en las "**instalaciones o equipos**", esto es, aquella **infraestructura** (ductos, tanques, unidades de procesos, etc.) **que permita el desarrollo del manejo y almacenamiento de los hidrocarburos**.
35. Sin embargo, a juicio de este Tribunal – atendiendo al supuesto de hecho el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM – no es posible considerar al incinerador de residuos sólidos como una infraestructura para el manejo y almacenamiento de los hidrocarburos⁴¹, debido a los siguientes fundamentos:
- Las normas que regulan el proceso de incineración de residuos sólidos pertenecen al régimen jurídico de la gestión y el manejo de los residuos sólidos, conformado, principalmente, por la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos (en adelante, **Ley N° 27314**) y el Decreto Supremo N° 057-2004-PCM (en adelante, **Decreto Supremo N° 057-2004-PCM**), el cual es distinto de aquel que regula el manejo y almacenamiento de los hidrocarburos, entre ellos, el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
 - Conforme al régimen jurídico de la gestión y el manejo de los residuos sólidos se establece que:
 - (i) La incineración es un proceso técnico que se lleva a cabo para el tratamiento de los residuos sólidos, siendo el incinerador, el instrumento necesario para su ejecución⁴².

⁴⁰ Conforme a sus considerandos 18 y 19.

⁴¹ Cabe precisar que, la observación levantada en la Supervisión Operativa 2010 se encontraba referida a un **incinerador de residuos sólidos orgánicos**, el cual se encontraba operando **únicamente con la cámara primaria**. La **cámara secundaria**, que se encuentra fuera de servicio por falla, conjuntamente con el sistema de lavado y filtrado de gases, es una adecuación al Art. 48° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, ya que este equipo ha sido diseñado para una sola cámara.

⁴² Ello, de acuerdo al numeral 13 de la Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, el cual establece la definición de incineración:

13. Incineración: Método de tratamiento de residuos que consiste en la oxidación química para la combustión completa de los residuos en instalaciones apropiadas, a fin de reducir y controlar riesgos a la salud y ambiente.

Respecto al alcance de la fase del Tratamiento de residuos sólidos, el artículo 77° del Decreto Supremo N° 057- 2004-PCM establece:

Artículo 77°.- El tratamiento de los residuos, está orientado prioritariamente a reaprovechar los residuos y a facilitar la disposición final en forma eficiente, segura y sanitaria. En el caso de residuos peligrosos el tratamiento busca reducir o eliminar las características de peligrosidad del residuo, a fin de acondicionarlos para una fase posterior de su manejo, o para su disposición final.

(ii) La incineración de residuos sólidos debe llevarse a cabo en cumplimiento con las normas técnicas sanitarias y de acuerdo a las disposiciones establecidas en el artículo 48° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM⁴³.

36. De acuerdo con lo expuesto, **el incinerador de residuos sólidos constituye una infraestructura esencial en el proceso de la incineración** (efectuado para el tratamiento de los residuos sólidos), **pero no en el manejo y almacenamiento de los hidrocarburos**⁴⁴.
37. De ello, se advierte que el ámbito de aplicación del literal g) del artículo 43° regula las operaciones que conforman el manejo y almacenamiento de las actividades de hidrocarburos; sin embargo, los hechos verificados en la Supervisión Operativa 2010 están referidos a la operación de un incinerador, el cual no es parte de las actividades propiamente de hidrocarburos⁴⁵, sino que integra la fase de incineración de los residuos sólidos generados, precisamente, a partir de las actividades de hidrocarburos.
38. En consecuencia, este Tribunal considera que los fundamentos expuestos en la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA-DFSAI resultan insuficientes para sustentar responsabilidad administrativa de Pluspetrol⁴⁶, en tanto no se evidencia una relación entre la obligación ambiental materia de imputación y los hechos detectados en la Supervisión Operativa 2010⁴⁷, y por ende, no es posible determinar que la recurrente infringió lo dispuesto por el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
39. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe agregar que incluso en el supuesto de que los hechos detectados en la Supervisión Operativa 2010 estuviesen dentro del ámbito de aplicación de la norma cuyo incumplimiento se imputa, no es posible advertir cómo a partir de dichos hechos se habría incumplido la obligación de realizar el mantenimiento regular de uno de los incinerados de residuos sólidos orgánicos en la Plataforma de Cashiriari 3.


⁴³ Dicha disposición se encuentra regulada en el artículo 17° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, conforme a lo siguiente:

Artículo 17°.- Tratamiento


Todo tratamiento de residuos previo a su disposición final, será realizado mediante métodos o tecnologías compatibles con la calidad ambiental y la salud, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento y a las normas específicas. **Salvo la incineración que se lleve a cabo cumpliendo con las normas técnicas sanitarias y de acuerdo a lo establecido en el artículo 48 del Reglamento, queda prohibida la quema artesanal o improvisada de residuos sólidos.**


⁴⁴ Cabe precisar que la presente interpretación es contraria a la expuesta en los considerandos 20 y 28 de la Resolución Directoral N° 101-2014-OEFA/DFSAI.

⁴⁵ Conforme al TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 042-2005-EM, las actividades de hidrocarburos se encuentra conformada, en el caso de hidrocarburos líquidos, por la Exploración, Explotación, Procesamiento, Almacenamiento, Ductos y Terminales, Comercialización; y el caso de gas natural, por la Exploración, Explotación, Transporte, Distribución, Comercialización.

⁴⁶ Referida a la falta de mantenimiento regular de uno de los incineradores de residuos sólidos orgánicos ubicado en la Plataforma de Cashiriari 3.

⁴⁷ Cabe agregar que, de haberse efectuado dicha imputación, se vulneraría el principio de tipicidad (establecido en el numeral 230.4 del artículo 230° de la Ley N° 27444) que exige una correcta subsunción de los hechos detectados en la Supervisión Operativa 2010 con los descritos en la norma presuntamente incumplida, esto es el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.



40. Lo anterior se sustenta de acuerdo a la información consignada en el Informe de Supervisión 2010, conforme a lo siguiente:

Cuadro N° 3 – Cuadro de la información consignada en el Informe de Supervisión 2010

Observación detectada por el supervisor	Descripción del registro fotográfico tomado por el supervisor	Recomendación formulada por el supervisor
<p>"El incinerador de residuos sólidos orgánicos marca Smelting, ubicado en la Locación Cashiriari 3, se encuentra trabajando con una sola cámara. La cámara secundaria, el sistema de lavado y filtrado de gases, que es una adecuación al art. 48° D.S. 057-2004-PCM, se encuentran fuera de servicio por falla, ya que este equipo ha sido diseñado para una sola cámara⁴⁸."</p>	<p>"Incinerador de residuos sólidos orgánicos, segunda cámara fuera de servicio⁴⁹."</p>	<p>"Pluspetrol deberá efectuar la reparación general del incinerador marca Smelting de la plataforma Cashiriari 3, o en su defecto considerar su reemplazo debido a su antigüedad y diseño no normado⁵⁰."</p>

Elaboración: TFA

41. Del análisis de la información consignada en el Informe de Supervisión 2010 debe precisarse que la observación detectada por el supervisor consistía en que el incinerador de residuos sólidos orgánicos se encontraba trabajando solo con la cámara primaria. Asimismo, que la cámara secundaria se encontraba fuera de servicio por la ocurrencia de una falla, debido a que dicho equipo había sido diseñado para una sola cámara. Sin embargo, **no identificó que la causa de dicha falla sea atribuible a la falta de mantenimiento regular** (hecho imputado en el presente caso), ni tampoco se acreditó que el supervisor haya solicitado a Pluspetrol información referida a la ejecución de programas de mantenimiento en el incinerador de residuos sólidos orgánicos.
42. Asimismo, con relación a la recomendación formulada, se aprecia que el supervisor dispuso la ejecución de medidas de reparación y reemplazo, **por causa de la antigüedad y diseño no normado del incinerador de residuos sólidos**, mas no de medidas de mantenimiento regular, de carácter preventivo.
43. Por consiguiente, incluso partiendo del supuesto planteado en el considerando 30 de la presente resolución, vale decir la falta de mantenimiento regular del incinerador de residuos sólidos orgánicos, este Tribunal considera que tal hecho imputado no se encuentra acreditado, en tanto no se ha comprobado que el hecho detectado en la Supervisión Operativa 2010 (falla en la cámara secundaria del incinerador de residuos sólidos orgánicos) haya sido producido por falta de mantenimiento regular del incinerador de residuos sólidos orgánicos, vulnerándose de este modo el principio de verdad material, exigido como requisito previo a una debida motivación.
44. En consecuencia, en aplicación del artículo 31° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, corresponde revocar la Resolución Directoral N° 101-2014-

⁴⁸ Conforme consta en el "Cuadro de Resumen de Observaciones – Observaciones Nuevas" del Informe de Supervisión 2010 (Foja 76).

⁴⁹ Conforme consta en la Descripción de la fotografía N° 34 del Anexo D del Informe de Supervisión 2010 (Foja 37).

⁵⁰ Conforme consta en el Resumen Ejecutivo del Informe de Supervisión 2010, así como en el "Cuadro de Resumen de Observaciones – Observaciones Nuevas" del Informe de Supervisión 2010. Fojas 80 y 76, respectivamente.

OEFA-DFSAI⁵¹ y disponer el archivo del presente procedimiento administrativo sancionador.

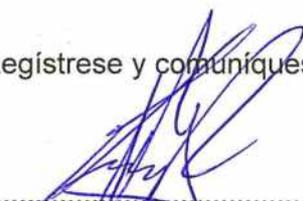
De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

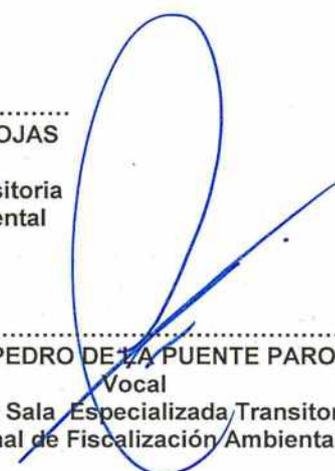
Primero.- REVOCAR la Resolución N° 101-2014-OEFA/DFSAI del 12 de febrero de 2014, que sancionó a Pluspetrol Perú Corporation S.A. con una multa ascendente a diecinueve con cinco centésimas (19,05) Unidades Impositivas Tributarias (UIT), por infracción a lo dispuesto en el literal g) del artículo 43° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM; y, en consecuencia, disponer el archivo del procedimiento administrativo sancionador seguido contra de la referida empresa, cuyos actuados obran en el Expediente N° 358-2013-OEFA/DFSAI/PAS.

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

Regístrese y comuníquese.


.....
HÉCTOR ADRIÁN CHAVARRY ROJAS
Presidente
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
FRANCISCO JOSÉ OLANO MARTÍNEZ
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental


.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal
Primera Sala Especializada Transitoria
Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁵¹ Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD
Artículo 31°.- Resolución del Tribunal de Fiscalización Ambiental
El Tribunal de Fiscalización Ambiental podrá confirmar, revocar o declarar la nulidad, parcial o total, de la resolución apelada.