



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

RESOLUCIÓN N° 180-2024-OEFA/TFA-SE

EXPEDIENTE : 0488-2021-OEFA/DFAI/PAS

PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS

ADMINISTRADO : PLUSPETROL NORTE S.A. EN LIQUIDACIÓN

SECTOR : HIDROCARBUROS

APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 2359-2023-OEFA/DFAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 2359-2023-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2023, en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A en Liquidación por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.*

Así también, se confirma la Resolución Directoral N° 2359-2023-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2023, en el extremo que ordenó a Pluspetrol Norte S.A en Liquidación el cumplimiento de la única medida correctiva como consecuencia de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

De otro lado, se revoca la Resolución Directoral N° 02359-2023-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2023, en el extremo que impuso a Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación una multa ascendente a 10,401 (diez con 401/1000) Unidades Impositivas Tributarias, por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 01 de la presente resolución; y, en consecuencia, se reforma en la suma de 10,365 (diez con 365/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago.

Lima, 29 de febrero de 2024

I. ANTECEDENTES

1. Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación¹ (en adelante, **Pluspetrol Norte**) es una empresa que realizó actividades de explotación de hidrocarburos en el Lote 192 (ex **Lote 1-AB**), ubicado en el distrito de Andoas, provincia de Datem del Marañón, departamento de Loreto.
2. Del 22 de marzo de 2018 al 1 de abril de 2019, la Dirección de Evaluación Ambiental (**DEAM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una evaluación ambiental donde se identificó el sitio impactado

¹ Registro Único de Contribuyentes N° 20504311342.

signado bajo el Código N° S0183 (en adelante, **Sitio S0183**). Los resultados de esta evaluación se encuentran detallados en el Informe N° 00308-2019-OEFA/DEAM-SSIM del 31 de julio de 2019 (en adelante, **Informe de Evaluación**).

3. En ese contexto, del 3 de abril al 20 de mayo de 2020, la Dirección de Supervisión Ambiental en Energías y Minas (en adelante, **DSEM**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (**OEFA**) realizó una Supervisión Regular de gabinete (en adelante, **Supervisión Regular 2020**). Los resultados de esta supervisión fueron analizados en el Informe de Supervisión N° 0124-2021-OEFA/DSEM-CHID del 30 de abril de 2021 (en adelante, **Informe de Supervisión**), donde se concluyó que Pluspetrol Norte era el responsable del Sitio S0183.
4. Sobre esta base, a través de la Resolución Subdirectoral N° 0316-2023-OEFA/DFAI-SFEM del 15 de marzo de 2023 (en adelante, **Resolución Subdirectoral I**)², la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas (en adelante, **SFEM**) de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFAI**) del OEFA dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador (en adelante, **PAS**) contra Pluspetrol Norte.
5. Luego de la evaluación de los descargos presentados por Pluspetrol Norte³, mediante Resolución Subdirectoral N° 01276-2023-OEFA/DFAI-SFEM del 6 de septiembre de 2023 (en adelante, **Resolución Subdirectoral II**)⁴, la SFEM resolvió enmendar la Resolución Subdirectoral I, debido a la existencia de un error material.
6. Posteriormente, la SFEM emitió el Informe Final de Instrucción N° 1092-2023-OEFA/DFAI-SFEM del 20 de septiembre de 2023⁵ (en adelante, **Informe Final de Instrucción**), en el cual se analizan los hechos imputados con la Resolución Subdirectoral I.
7. Una vencido el plazo y sin que Pluspetrol Norte presentara sus descargos contra el Informe Final de Instrucción, mediante Resolución Directoral N° 2359-2023-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2023⁶ (en adelante, **Resolución Directoral**), la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la comisión de la siguiente conducta infractora:

Cuadro N° 01: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	Pluspetrol Norte S.A. en liquidación no declaró ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas el sitio impactado con código OEFA S0183 del listado de Sitios Impactados Priorizados para las Cuencas de los	Artículos 13 y 15 del Reglamento de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental aprobado mediante Decreto Supremo N° 039-2016-EM	Artículo 3 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Sanciones aplicable al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la Remediación de Sitios Impactados por Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Resolución de Consejo Directivo N° 005-2018-OEFA/CD, detallado en

² Notificada al administrado el 16 de marzo de 2023.

³ Escrito con Registro N° 2023-E01-448839.

⁴ Notificada al administrado el 21 de setiembre de 2023.

⁵ Notificada al administrado el 28 de setiembre de 2023 mediante la Carta N° 01386-2023-OEFA-DFAI.

⁶ Notificada el 03 de noviembre de 2023.

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
	ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la publicación del referido listado en el diario oficial "El Peruano". En adelante, Única Conducta Infractora.	(Reglamento de la Ley N° 30231) ⁷ .	el numeral 1 del cuadro anexo a la misma (RCD N° 005-2018-OEFA/CD) ⁸ .

Fuente: Resolución Directoral.

Elaboración Tribunal de Fiscalización Ambiental (TFA).

7

Reglamento de la Ley N° 30231, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de diciembre de 2016.

Artículo 13.- Priorización de sitios impactados a remediar

De conformidad con el objeto del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, la Junta de Administración determina la prioridad de los sitios impactados a remediar identificados por el OEFA.

Cuando se haya concluido la priorización de los sitios impactados a remediar, la Junta de Administración emitirá un acta de aprobación del listado de los sitios impactados priorizados, la misma que se publicará en el Diario Oficial *El Peruano*, así como en el portal web del FONAM, del OEFA y del MINEM.

Desde el día siguiente hábil, contado a partir de la publicación señalada en el párrafo precedente, hasta un plazo máximo improrrogable de cuarenta y cinco (45) días calendario las empresas responsables deberán declarar a la DGAH con copia al FONAM y al OEFA los sitios impactados que hubiesen generado o asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de dichos sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos y se procederá de acuerdo a lo señalado en el artículo 14 del presente Reglamento. Vencido dicho plazo, las declaraciones que realicen las empresas responsables no surtirán efectos, por lo que se procederá conforme a lo establecido en el artículo 15 del presente Reglamento.

Artículo 15.- Empresas que no declaren los sitios impactados

15.1. En caso no exista declaración de sitio impactado por alguna empresa, el OEFA emitirá un informe, como resultado de las acciones de supervisión que realice, en el que identifique a la empresa responsable. De producirse dicha identificación, el OEFA informará a la Junta de Administración.

15.2. La Junta de Administración dispondrá la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia para la remediación del sitio impactado conforme a los artículos 16, 17 y 18 del presente Reglamento. Asimismo, el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la empresa responsable para la determinación de responsabilidad administrativa. La resolución que determine responsabilidad administrativa contiene la imposición de una sanción y de una medida correctiva a través de la cual se ordena el pago del monto utilizado para la remediación ambiental del sitio impactado a favor del Fondo de Contingencia."

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

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

8

RCD N° 005-2018-OEFA-CD, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 16 de febrero de 2018.

Artículo 3.- Infracción administrativa relativa a la falta de declaración de los sitios impactados
Constituye infracción administrativa que la empresa responsable no cumpla con declarar ante la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas los sitios impactados que hubiese generado o cuya remediación sea de su responsabilidad, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario computado desde el día hábil siguiente de publicado en el diario oficial *El Peruano* el listado de los sitios impactados priorizados por la Junta de Administración. La referida infracción es muy grave y será sancionada con una multa de hasta treinta mil (30 000) Unidades Impositivas Tributarias (UIT).

Cuadro de tipificación de infracciones de Infracciones Administrativas y Escala de Sanciones aplicables al incumplimiento de las obligaciones vinculadas a la remediación de sitios impactados por actividades de hidrocarburos

Supuesto de hecho del tipo infractor		Base legal referencial	Calificación de la gravedad de la infracción	Sanción monetaria
Infracción				
1	La empresa responsable no cumpla con declarar ante la DGAH los sitios impactados que hubiese generado o cuya remediación sea de su responsabilidad, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario computado desde el día hábil siguiente de publicado en el diario oficial El Peruano el listado de los sitios impactados priorizados por la Junta de Administración.	Artículo 13º del Reglamento de la Ley del Fondo de Contingencia.	Muy Grave	Hasta 30 000 UIT

8. Asimismo, a través de la referida resolución, la DFAI sancionó a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a 10,401 (diez con 401/1000) Unidades Impositivas Tributarias (**UIT**), vigentes a la fecha de pago, y le ordenó el cumplimiento de la siguiente medida correctiva por la Única Conducta Infractora:

Cuadro N° 02: Detalle de la medida correctiva ordenada

Medida Correctiva			
Conducta Infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
Única Conducta Infractora	El administrado deberá pagar a favor del Fondo de Contingencia, el monto utilizado para la remediación ambiental del sitio impactado con Código OEFA S0183, del Listado de Sitios Impactados Priorizados para las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, de conformidad con los términos establecidos por el Profonanpe en el Informe de Liquidación, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30321 y su reglamento (en adelante, Única Medida Correctiva).	En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación por parte del OEFA al administrado del Informe de liquidación correspondiente a los sitios impactados con código OEFA S0183 del Listado de Sitios Impactados Priorizados para las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón.	Remitir a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, en un plazo no mayor de siete (7) días hábiles, contados desde el día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva; para ello, debe presentar las respectivas constancias de pago a favor del Fondo de Contingencia, conforme al monto utilizado para la remediación ambiental de los sitios impactados con código OEFA S0183 del Listado de Sitios Impactados Priorizados para las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón.

Fuente: Resolución Directoral

Elaboración: TFA.

9. Finalmente, el 23 de noviembre de 2023, Pluspetrol Norte interpuso recurso de apelación⁹ contra la Resolución Directoral.

II. COMPETENCIA

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

⁹ Presentado con Escrito con Registro N° 2023-E01-563745.

¹⁰ **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.

¹¹ **Ley del Sinefa**, 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

el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Minam y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

12. 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 en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹².
13. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹³ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (**Osinergmin**) al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁴ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el **04 de marzo de 2011**.
14. Por otro lado, el artículo 10 de la Ley del Sinefa¹⁵, así como los artículos 19 y 20 del Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, aprobado por Decreto Supremo N° 013-2017-MINAM¹⁶ (**ROF del OEFA**), disponen que el TFA es el

presente Ley. El OEFA es el ente rector del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

Artículo 11.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA: (...)

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

¹² **Ley del Sinefa**

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.

¹³ **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.

¹⁴ **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 03 de marzo de 2011.

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

¹⁵ **Ley del Sinefa**

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.

¹⁶ **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

órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA en materia de sus competencias.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

15. Previamente al planteamiento de las cuestiones controvertidas, esta Sala considera importante resaltar que el ambiente es el ámbito donde se desarrolla la vida y comprende elementos naturales, vivientes e inanimados, sociales y culturales existentes en un lugar y tiempo determinados, que influyen o condicionan la vida humana y la de los demás seres vivientes (plantas, animales y microorganismos)¹⁷.
16. En esa misma línea, en el numeral 2.3 del artículo 2¹⁸ de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **LGA**), se prescribe que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida, siendo los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas y la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.
17. En esa situación, cuando las sociedades pierden su armonía con el entorno y perciben su degradación, surge el ambiente como un bien jurídico protegido. En ese contexto, cada Estado define 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.
18. 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 ambiente¹⁹.

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.

¹⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

¹⁸ **LGA**

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.

¹⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

19. El segundo nivel de protección al ambiente es material y viene dado por su consideración como: (i) principio jurídico que irradia todo el ordenamiento jurídico; (ii) derecho fundamental²⁰, 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 preserve²¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²².
20. Cabe destacar que, en su dimensión como conjunto de obligaciones, la preservación de un ambiente sano y equilibrado impone a los particulares la obligación de adoptar medidas tendientes a prevenir, evitar o reparar los daños que sus actividades productivas causen o puedan causar al ambiente. Tales medidas se encuentran contempladas en el marco jurídico que regula la protección del ambiente y en los respectivos instrumentos de gestión ambiental.
21. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres (3) 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 inciertos²³.
22. Bajo dicho marco normativo que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del PAS.

IV. ADMISIBILIDAD

23. 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 221²⁴ del Texto Único Ordenado de la Ley del

²⁰ **Constitución Política del Perú**

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.

²¹ 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.

²² 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.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

²⁴ **Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General**, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019. Mediante Ley N° 31603, publicada el 05 de noviembre de 2022, se modificó el artículo 207 de la LPAG, que corresponde al artículo 218 del TUO de la LPAG:

Artículo 218. Recursos administrativos

218.1 Los recursos administrativos son:

Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo N° 004-2019-JUS (**TUO de la LPAG**), por lo que es admitido a trámite.

V. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas en el presente caso se circunscriben a las expuestas a continuación:

24.1. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la comisión de la Única Conducta Infractora.

24.2. Determinar si la Única Medida Correctiva ordenada a Pluspetrol Norte se ajusta a derecho.

24.3. Determinar si la multa impuesta a Pluspetrol Norte ha sido debidamente calculada por la Autoridad Decisora.

VI. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

VI.1. Determinar si correspondía declarar la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la comisión de la Única Conducta Infractora

25. Previamente a abordar los cuestionamientos esgrimidos por el impugnante, esta Sala considera necesario esbozar el marco normativo que regula la obligación de los administrados del sector de hidrocarburos de declarar los sitios impactados que se presentan en el desarrollo de sus actividades, dado que el incumplimiento de esta obligación constituye el eje sobre el cual gira la Única Conducta Infractora.

A. Sobre el marco normativo que regula la obligación incumplida

A.1. De los alcances de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, y el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados

26. Según se expuso en el Apartado III de la presente resolución, nuestra Constitución recoge en el numeral 2.22 del artículo 2 el derecho a disfrutar de un entorno equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida²⁵. Esta disposición de optimización comprende: **(i)** el derecho a disfrutar de un entorno equilibrado y adecuado; y, **(ii)** el derecho a la preservación de un entorno saludable y equilibrado.

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, con excepción del recurso de reconsideración que se resuelve en un plazo de quince (15) 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.

25

Constitución Política del Perú

Derechos fundamentales de la persona

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.

27. En lo que respecta a la segunda manifestación, de esta emerge una obligación irrefutable tanto para las autoridades públicas como para los actores privados de preservar el entorno en condiciones óptimas para su goce. En otras palabras, además de su dimensión subjetiva, existe una dimensión objetiva en la cual la Administración Pública y la sociedad en su conjunto se comprometen a regir sus actuaciones de manera estricta conforme al "*derecho-principio*" de conservar el medio ambiente y, en su caso, remediar los efectos nocivos que puedan surgir.
28. Sobre esta base, la Administración Pública materializa el principio previsto en nuestra Carta Magna mediante regulaciones legales que aseguran y efectivizan el derecho a contar con un entorno equilibrado y adecuado. Simultáneamente, los agentes privados ajustan sus actividades a los marcos legales establecidos, siendo su cumplimiento materia de evaluación y fiscalización por parte de las autoridades competentes.
29. De este modo, en el artículo VIII de la LGA²⁶ se consagra, por ejemplo, el principio de internalización de costos, por el cual toda persona natural o jurídica debe asumir el costo de los riesgos o daños que se generen sobre el ambiente en el desarrollo de sus actividades.
30. En este contexto normativo, mediante el artículo 1 de la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental (**Ley N° 30321**)²⁷, se creó el referido fondo para el financiamiento de las acciones de remediación ambiental de sitios impactados²⁸ que se hayan generado como consecuencia de las actividades de hidrocarburos y que impliquen riesgos a la salud y al ambiente, y ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado.
31. Esta ley establece, así, un régimen de responsabilidad especial para la remediación ambiental de los sitios impactados, la cual corresponde al operador responsable, y se precisa que es de aplicación el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental solo en cuanto no se haga efectiva la remediación del sitio impactado²⁹ por parte del operador. Por tanto, los titulares de las actividades de

26

LGA

Título Preliminar

Artículo VIII.- Del principio de internalización de costos

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, debe asumir el costo de los riesgos o daños que genere sobre el ambiente. El costo de las acciones de prevención, vigilancia, restauración, rehabilitación, reparación y la eventual compensación, relacionadas con la protección del ambiente y de sus componentes de los impactos negativos de las actividades humanas debe ser asumido por los causantes de dichos impactos.

27

Ley N° 30321, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 07 de mayo de 2015.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto crear el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental para el financiamiento de las acciones de remediación ambiental de sitios impactados como consecuencia de las actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y, ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado.

28

Ubicados en el ámbito geográfico de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, en el departamento de Loreto.

29

Ley N° 30321, publicada en el diario oficial *El Peruano*

Artículo 3. Responsabilidad de los titulares de las actividades de hidrocarburos

3.1 La responsabilidad de la remediación ambiental corresponde al operador responsable, en base al principio de internalización de costos, la que se exige a través de los mecanismos correspondientes; por consiguiente, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben garantizar que al cese o abandono de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan, de conformidad con el marco legal vigente.

3.2 En tanto no se haga efectiva la obligación de remediación correspondiente al operador responsable, de acuerdo a la legislación vigente, los recursos del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental se utilizan como capital inicial a fin de implementar acciones de remediación ambiental en el ámbito de aplicación de la Ley.

hidrocarburos u operadores deben garantizar que en el cese o abandono de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo.

32. Bajo esta premisa, el numeral 3.5 del artículo 3 de la Ley N° 30321 precisa que la utilización del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental no exime de las responsabilidades administrativa, civil o penal que corresponda al operador responsable, conforme a la legislación vigente.
33. A partir de ello, el Reglamento de la Ley N° 30321 contiene los lineamientos a seguir para la ejecución de la remediación ambiental de los sitios impactados por las actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y, asimismo, ameriten la atención prioritaria y excepcional del Estado³⁰. Para estos fines, el reglamento bajo análisis establece el **Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados**, el cual contempla las siguientes etapas:
- (i) **Primera etapa:** identificación de sitios impactados (artículo 12 del Reglamento de la Ley N° 30321).
 - (ii) **Segunda etapa:** priorización de sitios impactos a remediar [artículo 13 (1er y 2do párr.) del Reglamento de la Ley N° 30321].
 - (iii) **Tercera etapa:** declaración de sitios impactados [artículos 13 [3er párr.], 14 y 15 del Reglamento de la Ley N° 30321]. Esta etapa comprende, a su vez, dos supuestos. Uno, cuando las empresas declaran los sitios impactados, o cuando las empresas no declaran los sitios impactados³¹, como sucede justamente en el presente caso.
 - (iv) **Cuarta etapa:** elaboración y presentación del Plan de Rehabilitación (artículo 16 del Reglamento de la Ley N° 30321).
 - (v) **Quinta etapa:** aprobación del Plan de Rehabilitación (artículo 17 del Reglamento de la Ley N° 30321).
 - (vi) **Sexta etapa:** ejecución del Plan de Rehabilitación (artículo 18 del Reglamento de la Ley N° 30321).
 - (vii) **Sétima etapa:** verificación de la ejecución del Plan de Rehabilitación (artículo 19 del Reglamento de la Ley N° 30321).
34. Para un mejor entender del Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados y la etapa que es materia de análisis del presente PAS, se ha elaborado el siguiente gráfico:

³⁰ **Reglamento de la Ley N° 30321**

Artículo 1.- Objeto

El presente Reglamento tiene como objetivo, desarrollar las disposiciones contenidas en la Ley N° 30321, norma que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, en adelante la Ley, a fin de establecer los lineamientos a seguir para la ejecución de la remediación ambiental de los sitios impactados por Actividades de Hidrocarburos, que impliquen riesgos a la salud y al ambiente y, asimismo, ameriten la atención prioritaria y excepcional del Estado.

³¹ En la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 30321 se contempla ocho (8) etapas, al distinguir entre: (iii) (la etapa de) Empresas que declaren los sitios impactados y (iv) (la etapa de) Empresas que no declaren los sitios impactados. Sin embargo, para efectos de una mejor exposición estamos considerando ambas como una sola etapa.

Gráfico N° 01: Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados



Elaboración: TFA.

35. Como se observa de lo antes expuesto, el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados constituye un procedimiento especial para establecer a la empresa responsable de la remediación de un sitio impactado que ha sido previamente identificado y priorizado. De esta manera, en el presente caso, toca abordar la etapa referida a la declaración de sitios impactados (segundo supuesto), en tanto el incumplimiento de esta obligación es objeto de la Única Conducta Infractora.

A.2. Sobre la etapa de Declaración de sitios impactados y la obligación de declarar los sitios impactados

36. Según se ha desarrollado líneas atrás, una vez identificados y priorizados los sitios impactados, los titulares de actividades de hidrocarburos son los responsables de la remediación ambiental³². En dicha línea, el Reglamento de la Ley N° 30321 señala que las “empresas responsables” de remediar los sitios impactados son las personas jurídicas privadas o públicas que hayan generado o asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental.
37. Para efectos de lo anterior, el Reglamento de la Ley N° 30321 establece que la Junta de Administración pública en el diario oficial *El Peruano* el listado de sitios impactados y priorizados. De este modo, a partir de esta publicación, las “empresas responsables³³” de los lugares impactados tienen un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendarios para comunicar dicha condición a las autoridades

32

Ley N° 30321

Artículo 3.- Responsabilidad de los titulares de las actividades de hidrocarburos

- 3.1 La responsabilidad de la remediación ambiental corresponde al operador responsable, en base al principio de internalización de costos, la que se exige a través de los mecanismos correspondientes; por consiguiente, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben garantizar que al cese o abandono de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan, de conformidad con el marco legal vigente.

33

Reglamento de la Ley N° 30321

Empresa Responsable. - Es la persona natural o jurídica, privada o pública, que haya generado o que haya asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos en el ámbito de la Ley 30321 y que haya sido identificada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), salvo que la empresa se haya declarado responsable, conforme a lo descrito en el numeral 14.1 del presente reglamento.

competentes. No obstante, si las empresas responsables no realizan esta declaración, el Estado, haciendo uso del Fondo de Contingencia, asume la responsabilidad de remediar el sitio impactado, sin perjuicio que luego se repita contra la empresa responsable.

38. En este contexto, la normativa en cuestión prevé que, paralelamente a estas actividades de remediación, el OEFA se encuentra facultado, a través de la Autoridad Supervisora, para identificar a la empresa responsable³⁴. Para estos efectos, se ha elaborado el siguiente gráfico:



Elaboración: TFA

39. Sobre lo anterior, y como se expondrá más adelante, la actuación del OEFA, a través de su Autoridad Supervisora (DSEM), para establecer a la empresa responsable de un sitio impactado no declarado no forma parte de una fiscalización ambiental en sentido estricto³⁵; razón por la cual, no constituye un acto administrativo dentro de un procedimiento administrativo sancionador sobre la responsabilidad por la generación en sí del sitio impactado. En efecto, esta actuación se da como parte del cumplimiento de una acción específica dentro de un conjunto de acciones de diversas entidades en el marco de un procedimiento especial para la remediación efectiva de sitios impactados priorizados por el Estado peruano.
40. Sobre lo anterior, el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados comprende la actuación conjunta de diversas entidades aplicadas al ámbito de la Ley N° 30321. En ese sentido, las funciones que despliegan cada una de aquellas entidades implica acciones técnicas individuales y específicas destinadas a lograr la remediación de los sitios impactados.

³⁴ **Reglamento de la Ley N° 30321**

Artículo 15.- Empresas que no declaren los sitios impactados

15.1 En caso no exista declaración de sitio impactado por alguna empresa, el OEFA realiza acciones de supervisión necesarias para la identificación de la empresa responsable. De producirse dicha identificación, el OEFA informará a la Junta de Administración. (...)

³⁵

Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Aprueban Régimen Común de Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de agosto de 2013

Artículo 2.- Ámbito de Aplicación (...)

2.2. La fiscalización ambiental, regulada en la presente norma, comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA de acuerdo a sus competencias. (...)

La fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

41. En esa medida, la labor técnica de identificación de la empresa responsable por parte de la Autoridad Supervisora del OEFA no tiene un propósito punitivo o sancionador por la generación del sitio impactado en sí, sino de indagación o averiguación para lograr la efectiva remediación de este sitio.
42. **Sin embargo**, es necesario precisar que tanto la Ley N° 30321 como su reglamento contienen obligaciones cuyo incumplimiento sí conllevará el inicio de un procedimiento administrativo sancionador. Es decir, si bien el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados no es un procedimiento administrativo sancionador, el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley N° 30321 y su reglamento sí pueden conllevar el inicio de un procedimiento administrativo sancionador.
43. En efecto, conforme con el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321³⁶, ante la ausencia de una declaración de sitios impactados y una vez identificado el responsable por parte de la Autoridad Supervisora, el OEFA iniciará el procedimiento administrado sancionador correspondiente contra la empresa responsable que no hayan cumplido con la obligación de declarar sus sitios impactados publicados en el diario oficial *El Peruano*.
44. Siguiendo esta línea, en el artículo 3 de la RCD N° 005-2018-OEFA-CD se señala que constituye infracción administrativa que la empresa responsable no cumpla con declarar ante la DGAAE del MINEM los sitios impactados que hubiese generado o cuya remediación sea de su responsabilidad, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario computado desde el día hábil siguiente de publicado en el diario oficial *El Peruano* el listado de los sitios impactados priorizados por la Junta de Administración.
45. Para efectos de visualizar las actuaciones del OEFA en el marco del Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados, se ha elaborado el siguiente gráfico:

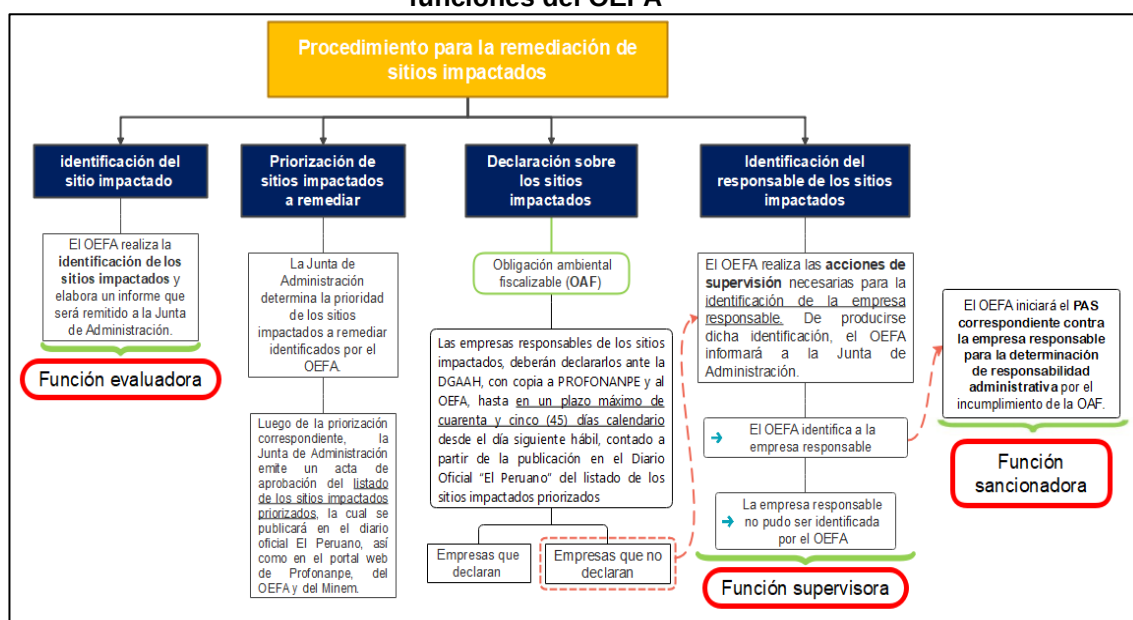
³⁶

Reglamento de la Ley N° 30321

Artículo 15.- Empresas que no declaren los sitios impactados

- 15.1 En caso no exista declaración de sitio impactado por alguna empresa, el OEFA realiza acciones de supervisión necesarias para la identificación de la empresa responsable. De producirse dicha identificación, el OEFA informará a la Junta de Administración.
- 15.2 Asimismo, el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la empresa responsable para la determinación de la responsabilidad administrativa.

Gráfico N° 03: Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados y las funciones del OEFA



Fuente: Reglamento de la Ley N° 30321.
Elaboración: TFA

46. Teniendo claro el marco jurídico antes expuesto, a continuación, se desarrollará por qué en el presente PAS la primera instancia imputa a Pluspetrol Norte incumplir con su obligación de declarar el Sitio S0183.

B. De la verificación del incumplimiento de la obligación de declarar el Sitio S0183 y la determinación de responsabilidad en el PAS

B.1. Del plazo para el cumplimiento de la obligación de declarar el Sitio S0183

47. Según se expuso en Antecedentes, del 22 de marzo de 2018 al 1 de abril de 2019, la DEAM realizó una evaluación ambiental e identificó el Sitio S0183, el cual estaba impactado por actividades de hidrocarburos en un área de 5 336 m² y con un nivel de riesgo por sustancias a la salud de nivel medio y al ambiente de nivel medio. Este sitio está ubicado a cinco (5) metros al sur del pozo inactivo TAMB-01X, del Yacimiento Tambo del Ex Lote 1-AB, en el distrito de Andoas, provincia Datem del Marañón y departamento de Loreto, próximo al centro poblado de la comunidad nativa Nueva Alianza Capahuariyacu, en el ámbito de la cuenca del río Pastaza. El detalle del Sitio S0183 se muestra a continuación:

Cuadro N° 03: Detalles del Sitio S0183

N°	Código	Comunidad	Cuenca	Coordenadas		Área (ha)
				Este	Norte	
1	S0183	Nueva Alianza Capahuariyacu	Pastaza	348815	9681023	0,54 (5 336 m ²)

Imagen N° 01: Ubicación del sitio impactado S0183

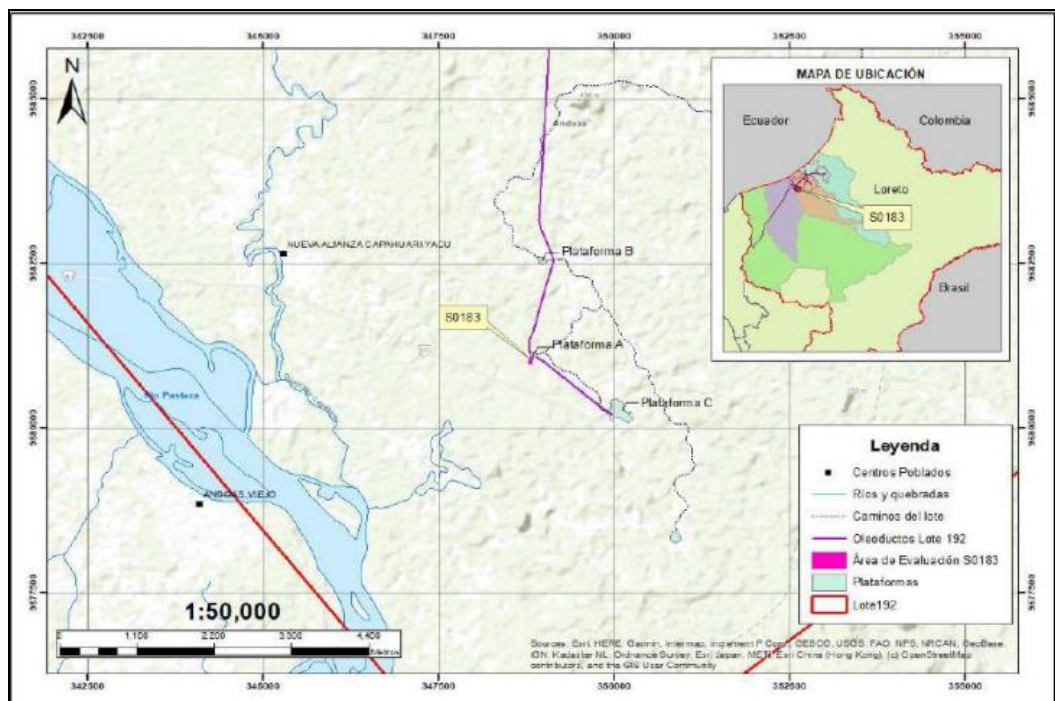


Imagen N° 02: Mapa con imágenes satelitales del sitio impactado S0183



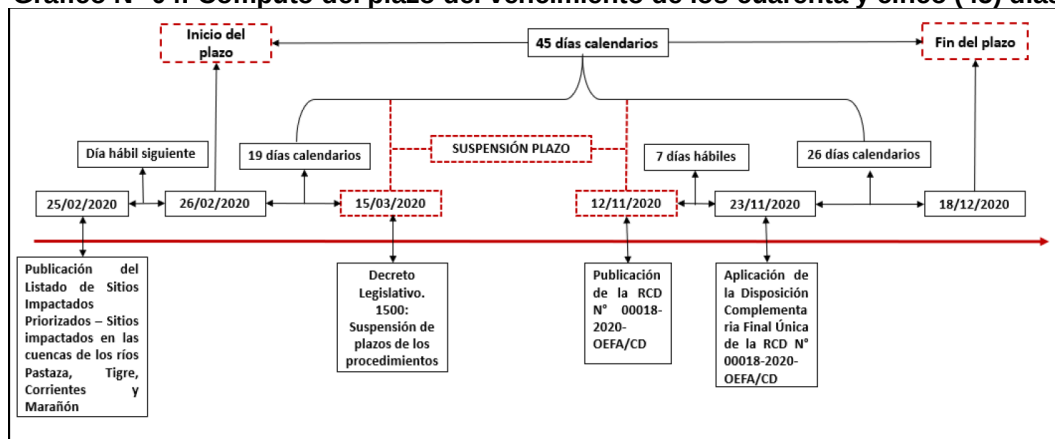
Fuente: Informe de Supervisión.

48. En atención a ello, mediante el Acta de la Vigésima Séptima Sesión de la Junta de Administración del 18 de febrero de 2020³⁷, se aprobó la priorización de cincuenta (50) sitios impactados en las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, pues representan un riesgo para la salud y el ambiente y requerían que ser sometidos al proceso de remediación. Dentro de estos sitios impactados que fueron priorizados se encontraba el Sitio S0183.

³⁷ Esta acta se encuentra disponible en el siguiente enlace de la página web del Minem: <https://www.minem.gob.pe/detalle.php?idSector=22&idTitular=8998&idMenu=sub8886&idCateg=1662> [Revisado el 30 de enero de 2024]

49. De esta manera, y de conformidad con el artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30321³⁸, el **25 de febrero de 2020** se publicó en la sección de Boletín Oficial del diario oficial *El Peruano* el acta que aprobó la priorización de los referidos cincuenta (50) sitios impactados, dentro de los cuales se encontraba el Sitio S0183.
50. Así pues, desde el día siguiente de esta publicación, el administrado contaba con un plazo máximo improrrogable de cuarenta y cinco (45) días calendario para presentar su declaración sobre el referido sitio impactado³⁹, el cual venció el **18 de diciembre de 2020**, ya que se debe tomar en cuenta la suspensión de plazos producto de la COVID-19. Para estos fines, se ha elaborado el siguiente gráfico:

Gráfico N° 04: Cómputo del plazo del vencimiento de los cuarenta y cinco (45) días



Fuente: Resolución Subdirectoral II

51. No obstante, tras el vencimiento del plazo, ninguna empresa comunicó su responsabilidad respecto al Sitio S0183. Por ende, en virtud del Reglamento de la Ley N° 30321, el OEFA comenzó las acciones de supervisión para identificar a la empresa responsable del referido sitio y, como veremos a continuación, determinó que esta era Pluspetrol Norte.

B.2. De la identificación de Pluspetrol Norte como empresa responsable del Sitio S0183 y la determinación de responsabilidad en el presente PAS

52. En el marco de la Supervisión Regular 2020, la DSEM identificó que, mediante Resolución Subdirectoral N° 040-2015-OEFA/DFSAI-SDI del 13 de febrero de 2015, se inició un procedimiento administrativo sancionador contra Pluspetrol Norte (en adelante, **PAS 2015**), el cual concluyó con la Resolución Directoral N°

38

Artículo 13.- Priorización de sitios impactados a remediar

De conformidad con el objeto del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, la Junta de Administración determina la prioridad de los sitios impactados a remediar identificados por el OEFA. Cuando se haya concluido la priorización de los sitios impactados a remediar, la Junta de Administración emite un acta de aprobación del listado de los sitios impactados priorizados, la misma que se publica en el Diario Oficial El Peruano, así como en el portal web de PROFONANPE, del OEFA y del MINEM. (...)

39

Artículo 13.- Priorización de sitios impactados a remediar (...)

Desde el día siguiente hábil, contado a partir de la publicación señalada en el párrafo precedente, hasta un plazo máximo improrrogable de cuarenta y cinco (45) días calendario las Empresas Responsables declaran a la Autoridad sectorial competente, con copia al PROFONANPE y al OEFA los sitios impactados que hubiesen generado o asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de dichos sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos y se procede de acuerdo a lo señalado en el artículo 14 del presente Reglamento. Vencido dicho plazo, las declaraciones que realicen las Empresas Responsables no surten efectos, por lo que se procede conforme a lo establecido en el artículo 15 del presente Reglamento.

1551-2016-OEFA/DFSAI del 30 de setiembre de 2016⁴⁰, confirmada por la Resolución N° 046-2017-OEFA/TFA-SME del 14 de marzo de 2017.

53. En este procedimiento se declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por la infracción administrativa referida a no cumplir con el artículo 3 del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por el Decreto Supremo N° 039-2014-EM (**RPAAH**), debido a lo siguiente:
- i) **Primero:** conforme a la identificación de sitios impactados realizados por el OEFA en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre, Pluspetrol Norte no remedió los sitios impactados con hidrocarburos.
 - ii) **Segundo:** Pluspetrol Norte no remedió los suelos, aguas y sedimentos potencialmente contaminados, señalados en la Carta PPN-OPE-0023-2015 del 30 de enero del 2015.
54. Al respecto, de acuerdo con el Informe de Supervisión N° 023-2015-OEFA/DS-HID y su Informe Complementario N° 077-2015-OEFA/DS-HID, la Autoridad Supervisora identificó⁴¹ treinta y seis (36) sitios contaminados en la cuenca del río Pastaza, de los cuales, un (1) sitio con códigos CN-R021 con un área de 4 984 m² cuyas coordenadas son WGS 84 Zona 18 M – 34886 E / 9680996 N se superponen al área del sitio impactado S0183, objeto del PAS.
55. Asimismo, en el marco de la declaratoria de emergencia ambiental establecida por el Minam y, a partir del muestreo participativo efectuado en las áreas de influencias de las operaciones o instalaciones desarrolladas en el Lote 1-AB, se determinó que Pluspetrol Norte sería responsable de la contaminación del área correspondiente al punto CN-R021, que fue afectado por las operaciones de hidrocarburos en el ex Lote 1-AB. Lo anterior se muestra a continuación:

⁴⁰ La responsabilidad administrativa fue determinada en mérito al Informe de Supervisión N° 0374-2014-OEFA/DS-HID del 26 de setiembre del 2014, el Informe de Supervisión N° 023-2015- OEFA/DS-HID del 11 de febrero del 2015 y su Informe Complementario N° 077-2015- OEFA/DS-HID, y el Informe Técnico Acusatorio N° 0057-2015-OEFA/DS del 12 de febrero del 2015, elaborados por la DSEM, a fin de cumplir con el objetivo de la Comisión Multisectorial encargada de analizar, diseñar y proponer medidas que permitan mejorar las condiciones sociales y ambientales de las comunidades en la las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón del departamento de Loreto (en lo sucesivo, **Comisión Multisectorial**).

⁴¹ Los informes de supervisión se sustentaron en el Informe N° 326-2013-OEFA/DE-SDCA y su Informe Complementario N° 392-2013-OEFA/DE-SDCA, emitidos por la Dirección de Evaluación (ahora, DEAM).

Imagen N° 03: Superposición del sitio impactado S0183 y el punto de muestro CN-R021 identificado por OEFA en el 2013⁴²



Fuente: Informe de Supervisión (p. 23).

56. Adicionalmente, en la Resolución Directoral N° 1551-2016-OEFA/DFSAI, emitida en el PAS 2015, se determinó que los sitios impactados se produjeron durante el periodo en el cual Pluspetrol Norte se encontraba operando el Lote 1-AB; razón por la cual, tenía como obligación la remediación de los impactos generados por sus actividades.
57. Sobre la base de estos hechos, en el Informe de Supervisión se concluye que el área contaminada identificada por el OEFA fue originada por Pluspetrol Norte, y el contaminante existente en ella corresponde al Sitio S0183. De esta manera, una vez que la Autoridad Supervisora identificó a Pluspetrol Norte como responsable del Sitio S0183, mediante la Resolución Subdirectoral, la Autoridad Instructora inició el presente PAS.
58. Luego del decurso propio del PAS, mediante la Resolución Directoral, la Autoridad Decisora declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por no comunicar a la autoridad competente sobre su condición de empresa responsable del Sitio S0183.

C. De los argumentos expuestos en la apelación

C.1. Respecto a la falta de norma con rango de ley que confiera al OEFA competencias para identificar y atribuir responsabilidad por los sitios impactados

59. En su recurso de apelación, el administrado sostiene que la DFAI, sobre la base del Informe de Supervisión, ha iniciado el presente PAS bajo el entendimiento de que Pluspetrol Norte sería responsable por el Sitio S0183 y que, por tal motivo,

⁴²

La identificación se sustenta en el Informe N° 326-2013-OEFA/DE-SDCA y su Informe Complementario N° 392-2013-OEFA/DE-SDCA, emitidos por la Dirección de Evaluación (ahora, DEAM).

debió haber declarado la supuesta responsabilidad por el mismo bajo los alcances del Reglamento de la Ley N° 30321.

60. Sin embargo, según Pluspetrol Norte, ni el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, ni la Ley del Sinefa atribuyen al OEFA la competencia para identificar y determinar responsabilidad por los sitios impactados regulados en el marco de la Ley N° 30321 y su reglamento.
61. Además, el administrado señala que tanto el Decreto Legislativo N° 1013 como la Ley del Sinefa se emitieron con anterioridad a la Ley N° 30321 y su reglamento; razón por la cual, no pueden contemplar la competencia de identificación y determinación de responsabilidad por sitios impactados.
62. En similar sentido, Pluspetrol Norte agrega que luego de la emisión de la Ley N° 30321 y su reglamento tampoco se emitieron normas modificatorias del Decreto Legislativo N° 1013 o la Ley del Sinefa, que atribuyan al OEFA la competencia de identificación y determinación de responsabilidad por sitios impactados.
63. Siguiendo este razonamiento, el administrado advierte que la norma que atribuye competencia al OEFA para la identificación y determinación de responsabilidad por sitios impactados es el literal b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321⁴³, el cual es una norma infra legal. Según Pluspetrol Norte, conforme al artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 30321, la identificación de la empresa responsable implica la atribución de responsabilidad.
64. Sobre esta base, el administrado sostiene que se habría transgredido las normas que rigen las competencias administrativas, entre ellas, el numeral 72.1 del artículo 72 del TUO de la LPAG, ya que ninguna norma con rango de ley le ha atribuido al OEFA la competencia para identificar y atribuir responsabilidad por los sitios impactos a que se refieren la Ley N° 30321 y su reglamento.
65. Pluspetrol Norte afirma que, para la DFAI, la referida competencia estaría contemplada en el literal b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321; sin embargo, tal aseveración deviene ilegal e inconstitucional, ya que a través de un Decreto Supremo no se puede atribuir competencias legales.
66. A criterio del administrado, la supuesta identificación de la empresa responsable del Sitio S0183 habría sido realizada por la DSEM del OEFA dentro del Informe de Supervisión; no obstante, esta identificación carece de validez en la medida que dicha entidad no tiene competencias legales para ello y, con lo cual, carece de todo fundamento el supuesto incumplimiento imputado en el presente PAS.
67. Por todo lo expuesto, el administrado sostiene que se han vulnerado los principios de legalidad, debido procedimiento, entre otros principios administrativos

43

Reglamento de la Ley N° 30321

Artículo 11.- Funciones del OEFA

En el marco de la Ley y el presente Reglamento, son funciones del OEFA: (...)

b) Identificar a la empresa responsable, en el ejercicio de la función de supervisión, considerando lo establecido en el artículo 15.5 del presente Reglamento.

Análisis del TFA

Sobre los principios de legalidad, debido procedimiento, ejercicio legítimo del poder y las normas que rigen las competencias administrativas

68. Al respecto, el **principio de legalidad** constituye, en primer lugar, una garantía constitucional prevista en el literal d del inciso 24 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté debidamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley.
69. En materia administrativa, en virtud del principio de legalidad, la actuación de las autoridades administrativas se basa en el respeto a las normas que integran el orden jurídico vigente y en estricta observancia de las facultades que les fueron atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas⁴⁴.
70. Bajo dicho entendido, la exigencia de legalidad se constituye como el principio rector por excelencia de la potestad sancionadora administrativa. En esa línea, el inciso 1 del artículo 248 del TUO de la LPAG recoge el principio de legalidad como uno que orienta el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa y, en virtud del cual, solo por norma con rango de ley cabe atribuir a las entidades la potestad sancionadora y la consiguiente previsión de las consecuencias administrativas que a título de sanción son posibles de aplicar a un administrado.
71. De otra parte, el **principio del debido procedimiento** se encuentra consagrado en el numeral 139.3 del artículo 139 de la Constitución Política del Perú⁴⁵ y en el numeral 1.2 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁴⁶. Dicho principio establece que los administrados gozan de todos los derechos y garantías inherentes al debido procedimiento, entre ellos, el derecho a ejercer su derecho de defensa⁴⁷ y el derecho a obtener una decisión debidamente motivada.

44

TUO de la LPAG

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo

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

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

45

Constitución Política del Perú

Artículo 139.- Son principios y derechos de la función jurisdiccional: (...)

3. La observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional (...).

46

TUO de la LPAG (...)

- 1.2. Principio del debido procedimiento.** - Los administrados gozan de los derechos y garantías implícitos al debido procedimiento administrativo. Tales derechos y garantías comprenden, de modo enunciativo mas no limitativo, los derechos a ser notificados; a acceder al expediente; a refutar los cargos imputados; a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho (...).

47

Sobre el debido proceso el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente N° 0090-2014-AA/TC (fundamentos jurídicos 22, 24 y 25), lo siguiente:

22. El debido proceso, según lo ha establecido la doctrina en forma consolidada, es un derecho fundamental de carácter instrumental que se encuentra conformado por un conjunto de derechos esenciales (como el derecho de defensa, el derecho a probar, entre otros) que impiden que la libertad y los derechos individuales sucumban ante la ausencia o insuficiencia de un proceso o procedimiento, o se vean afectados por cualquier sujeto de derecho (incluyendo al Estado) que pretenda hacer uso abusivo de éstos (...)

24. En efecto, el debido proceso está concebido como el cumplimiento de todas las garantías, requisitos y normas de orden público que deben observarse en las instancias procesales de todos los

72. Asimismo, en el numeral 2 del artículo 248 del TUO de la LPAG⁴⁸, se detalla que el principio del debido procedimiento es recogido como uno de los elementos esenciales que rigen el ejercicio de la potestad sancionadora administrativa. Ello es así, pues impone a la autoridad administrativa la obligación de sujetarse al procedimiento establecido y respetar las garantías consustanciales a todo procedimiento administrativo sancionador.
73. A su vez, el numeral 1.17 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG contempla el **principio del ejercicio legítimo del poder**, el cual establece que la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.
74. Por último, el numeral 1 del artículo 3 del TUO de la LPAG, en concordancia con el numeral 1 del artículo 86⁴⁹ de esta misma ley, establece que uno de los requisitos de validez de los actos administrativos está constituido por la **competencia**. En ese sentido, el acto administrativo válido debe ser emitido por el órgano facultado debido a la materia, territorio, grado, tiempo o cuantía, a través de la autoridad regularmente nominada al momento del dictado y en caso de órganos colegiados, cumpliendo los requisitos de sesión, quórum y deliberación indispensables para su emisión.
75. Finalmente, el numeral 72.1 del artículo 72 del TUO de la LPAG establece que la competencia de las entidades tiene su fuente en la Constitución y en la ley, y es reglamentada por las normas administrativas que de aquellas se derivan. De forma complementaria, el numeral 76.1 del artículo 76 del mismo cuerpo normativo establece que el ejercicio de la competencia es una obligación directa del órgano administrativo que la tenga atribuida como propia, salvo el cambio de competencia por motivos de delegación o evocación, según lo previsto en esta Ley.

Análisis del caso concreto

76. Al respecto, tal como se indicó en el Acápito III de la presente resolución, el OEFA se constituye como un organismo técnico especializado adscrito al Minam,

procedimientos, incluidos los administrativos, a fin de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos. Vale decir que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea este administrativo -como en el caso de autos-, o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

25. Como ya lo ha precisado este Tribunal en contaste jurisprudencia, el derecho al debido proceso comprende, a su vez, un haz de derechos que forman parte de su estándar mínimo. Entre estos derechos constitucionales, especial relevancia para el presente caso adquieren los derechos de razonabilidad, proporcionalidad, interdicción de la arbitrariedad y motivación de las resoluciones. (...).

48

TUO de la LPAG

Artículo 248.- 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.

49

TUO de la LPAG

Artículo 86.- Deberes de las autoridades en los procedimientos

Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

1. Actuar dentro del ámbito de su competencia y conforme a los fines para los que les fueron conferidas sus atribuciones.

encargado de la fiscalización, la supervisión, el control y la sanción en materia ambiental; es decir, del macroproceso de fiscalización ambiental⁵⁰.

77. De este modo, es el propio Decreto Legislativo N° 1013 el que contempla las **funciones básicas** del OEFA, entre las que destacan las de realizar acciones de fiscalización ambiental en el ámbito de su competencia, y ejercer la potestad sancionadora por las infracciones que sean determinadas y de acuerdo con el procedimiento que se apruebe para tal efecto.
78. En esa línea, la Ley del Sinefa regula las **funciones generales** del OEFA en su condición de ente rector del referido sistema (función normativa y función supervisora de EFA), y como una Entidad de Fiscalización Ambiental (**EFA**) respecto a aquellas actividades comprendidas en el macroproceso de fiscalización ambiental (a saber, función evaluadora, supervisora directa, fiscalizadora y sancionadora).
79. En este texto normativo, se establece que el macroproceso de fiscalización ambiental está dirigido a asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables establecidas en la legislación ambiental, así como en los compromisos derivados de los instrumentos de gestión ambiental y en los mandatos o disposiciones emitidos por el OEFA.
80. Llegados a este punto, debe traerse a colación dos (02) conceptos que resultan claves a efectos de dilucidar el cuestionamiento planteado por Pluspetrol Norte:
 - (i) **El macroproceso de fiscalización ambiental:** que abarca no solo la supervisión de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los operadores económicos (como los titulares del sector hidrocarburos) establecidas en la legislación ambiental y otras fuentes, sino también la investigación por la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la imposición de sanciones como consecuencia de su determinación.
 - (ii) **La legislación ambiental:** en un sentido amplio comprende todas las normas de los diversos niveles normativos existentes (tratados internacionales, constitución, leyes, decretos y resoluciones, etc.), que directa o indirectamente se relacionan con el mantenimiento de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida; y, en sentido estricto, aquellas normas que regulan los elementos que componen el ambiente natural o biósfera (aire, suelos, aguas, recursos naturales no renovables, diversidad biológica, etc.), esto es, las que se refieren al ambiente y su protección en su conjunto (normas ambientales propiamente dichas)⁵¹.
81. Delimitado lo anterior, y esclarecidas las funciones generales del OEFA (macroproceso de fiscalización ambiental), es innegable que la Ley N° 30321 y su Reglamento se constituyen como normas de carácter ambiental, pues están

⁵⁰ La fiscalización ambiental puede ser entendida como un macroproceso que comprende las funciones de evaluación de la calidad ambiental, supervisión de las obligaciones ambientales fiscalizables a cargo de los administrados y el ejercicio de la potestad sancionadora.

Fuente: OEFA (2020). *El ABC de la fiscalización ambiental*. https://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=38344 [Revisado el 30 de enero de 2024].

⁵¹ Minam (2010). *Compendio de la Legislación Ambiental Peruana*. Vol. I: Marco Normativo General, p. 8. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12162/2065.pdf?v=1530548854> [Revisado el 30 de enero de 2024].

orientadas a la remediación de sitios impactados debido a actividades de hidrocarburos realizadas en el ámbito geográfico de las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, ubicadas en el departamento de Loreto, y en esa medida están directamente relacionadas con el mantenimiento de un ambiente adecuado para el desarrollo de la vida.

82. Por consiguiente, a criterio de esta Sala se encuentra fuera de toda discusión que **las obligaciones ambientales contenidas en Ley 30321 y su Reglamento están sujetas a supervisión, fiscalización y sanción por parte del OEFA, en conformidad con las facultades previstas para esta entidad en la Ley del Sinefa.**
83. De este modo, el hecho que el Decreto Legislativo N° 1013 o la Ley del Sinefa no consignen explícitamente la competencia del OEFA para identificar y determinar la responsabilidad administrativa sobre la generación de un sitio impactado (que no es objeto del presente PAS), de ninguna manera constituye un motivo para deslegitimar al OEFA de sus competencias para fiscalizar el cumplimiento de una obligación ambiental (como la de presentar la declaración sobre un sitio impactado, lo cual es objeto del Única Conducta Infractora).
84. Argumentar lo contrario, bajo la premisa que la Ley del Sinefa es anterior a la normativa sobre sitios impactados o que no regula textualmente una asignación de competencias en esta materia, implica una interpretación sesgada y reducida de las funciones atribuidas al OEFA por dicha ley, pues ni el Decreto Legislativo N° 1013 ni en la Ley del Sinefa se contemplan taxativamente las competencias en materia ambiental atribuidas al OEFA en función a cada sector económico o materia bajo su fiscalización.
85. Lo anterior es así, ya que al momento de la dación de dichas normas se supeditó, por un lado, la relación de las competencias específicas en materia ambiental que serían transferidas al OEFA por las entidades sectoriales (por ser un proceso gradual); y, por otro, las normas ambientales que se integrarían a futuro en la legislación ambiental y serían pasibles de ser fiscalizadas por el OEFA (por ser un proceso dinámico que cambia en el tiempo).
86. En el presente caso, bajo una interpretación sistemática⁵² de las normas antes mencionadas, estas dos condiciones otorgan legitimidad al OEFA en el caso en concreto, puesto que: **(i)** se llevó a cabo la transferencia de funciones en el sector hidrocarburos las cuales culminaron el 04 de marzo de 2011; y, por otro lado, **(ii)** la Ley 30321 y su Reglamento fueron publicadas en el diario oficial *El Peruano*, el

52

Como señala Rubio Correo (2009), el método sistemático por ubicación de la norma, como método de interpretación, se realiza teniendo en cuenta el conjunto, subconjunto, grupo normativo, etc., en el cual se halla incorporada, a fin de que su “qué quiere decir” sea esclarecido por los elementos conceptuales propios de tal estructura normativa.

Fuente. Rubio, M (2009). El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho, 10ma edición. Lima: Fondo Editorial de la PUCP, p. 245.

El método sistemático, en palabras de Burgoa Orihuela (2005), busca determinar el contenido de la norma de una disposición, acorde con el contenido general del ordenamiento jurídico; se trata, que al interpretar una norma jurídica se debe tener en cuenta que dicha norma no es un mandato aislado, sino que forma parte de un sistema jurídico; es decir que, el método relaciona diversas normas entre sí y también con los principios normativos que están en la base de todo sistema, tomando en consideración que todas ellas forman un sistema normativo. Esta interrelación nos permite ver el sentido y alcance de las disposiciones objeto de la interpretación.

Fuente: Burgoa Orihuela, Ignacio. La Interpretación Constitucional, en varios. Interpretación Constitucional, TI, Coordinador, Eduardo Ferrer Mac-Gregor. Ed. Universidad Autónoma de México. México 2005, pág. 229.

31 de mayo de 2015 y el 26 de diciembre de 2016, respectivamente, y se **integraron a la legislación ambiental vigente.**

87. De este modo, no resulta necesario que exista una modificación en la Ley del Sinefa, como alega Pluspetrol Norte, para que el OEFA sea competente para fiscalizar las obligaciones ambientales vinculadas a sitios impactados, como la obligación de declarar estos sitios. En efecto, en el marco de la Ley del Sinefa esta entidad posee una competencia transversal para todas las materias ambientales de los sectores bajo su ámbito de fiscalización, como sucede justamente con la materia de sitios impactados del sector de hidrocarburos.
88. De otro lado, el administrado sostiene que ni el Decreto Legislativo N° 1013 ni la Ley del Sinefa atribuyen al OEFA la competencia para identificar y determinar la responsabilidad por los sitios impactados, regulados por la Ley N° 30321 y su reglamento.
89. Al respecto, se debe tener presente que la proposición “identificar y determinar la responsabilidad sobre sitios impactados”, aludida por el administrado, refleja dos aspectos importantes de acuerdo a lo establecido en la Ley 30321 y su Reglamento, los cuales desarrollamos a continuación:
- (i) **Identificar los sitios impactados:** guarda estrecha relación con la función de evaluación que desarrolla el OEFA, en la medida que es la DEAM quien realiza la identificación del sitio impactado y, una vez identificado, mediante un informe traslada dicha información a la Junta de Administración, para su respectiva priorización.
 - (ii) **Determinar la responsabilidad sobre sitios impactado:** se relaciona a la función supervisora que lleva a cabo el OEFA **a través de la identificación del responsable** que estaba obligado al cumplimiento de determinadas obligaciones ambientales (como presentar la declaración del sitio impactado). De este modo, posteriormente, a través de la función sancionadora se da inicio a un PAS en donde se determinará la responsabilidad administrativa del administrado ante el incumplimiento de estas obligaciones ambientales contenidas en el Reglamento de la Ley 30321.
90. Por lo tanto, dichas acciones están alineadas con las funciones encomendadas al OEFA (evaluadora, supervisora y sancionadora en materia ambiental), que se encuentran previstas en la Ley del Sinefa (ver Gráfico N° 03 de la presente resolución)⁵³.
91. De esta manera, si bien el Reglamento de la Ley N° 30321 es una norma de rango infra legal (reglamentaria), esta no es la norma que confiere las funciones al OEFA (evaluadora, supervisora y sancionadora) para ejercer competencias en materia ambiental de sitios impactados del sector hidrocarburos, pues la norma habilitadora con rango de ley es la Ley del Sinefa, aplicada en concordancia con el Decreto Legislativo N° 1013. Estas últimas normas otorgan al OEFA las funciones que integran el macroproceso de fiscalización en materia ambiental, entre ellas la función evaluadora, supervisora y sancionadora, que evidentemente también se despliegan en materia de sitios impactados del sector hidrocarburos.

⁵³ En este mismo sentido, véase el considerando 85 de la Resolución N° 461-2023-OEFA/TFA-SE del 26 de setiembre de 2023.

92. En ese orden, en la resolución impugnada la DFAI concluyó con acierto que la Ley del Sinefa es la norma con rango de ley que ha facultado al OEFA el ejercicio de la función supervisora y fiscalizadora (y sancionadora) de todas las fuentes de obligaciones ambientales, entre las que se encuentran las obligaciones ambientales derivadas de la normativa de sitios impactados, precisamente, la Ley N° 30321 y su Reglamento.
93. En ese sentido, la línea argumentativa sostenida por la Autoridad sancionadora no constituye una respuesta que tergiversa lo alegado por el recurrente; máxime si de su revisión se advierte que esta atiende los cuestionamientos esgrimidos por Pluspetrol Norte respecto a las facultades de supervisión de la DSEM para identificar a la empresa responsable de la remediación ambiental de un sitio impactado, cumpliendo así con su deber de motivación.
94. De esta manera, el hecho que la Primera Instancia señale, de forma descriptiva, las funciones que debe desempeñar el OEFA en el marco de la Ley 30321 y su Reglamento, de ninguna manera implica una afirmación respecto a que el numeral b) del artículo 11 del Reglamento de dicha ley, norma de rango infra legal, atribuye competencias para identificar y determinar la responsabilidad administrativa por sitios impactados, pues, según se expuso, esta competencia viene dada por la Ley del Sinefa concordada con el marco normativo sobre sitios impactados.
95. Sin perjuicio de ello, esta Sala considera necesario hacer algunas precisiones sobre los alcances de la Ley N° 30321 y su reglamento, y las funciones conferidas al OEFA en el marco de la Ley del Sinefa y su aplicación al ámbito de los sitios impactados.
96. Al respecto, como se precisó considerandos atrás, el Procedimiento (especial) para la Remediación de Sitios Impactados comprende siete (7) etapas⁵⁴, entre las cuales se encuentra la etapa de **Declaración de sitios impactados**. A su vez, esta etapa comprende dos (2) momentos: **(i)** la declaración voluntaria del sitio impactado por parte de la empresa responsable (para cumplir con la obligación de remediación); y, **(ii)** la identificación de la empresa responsable.
97. De otra parte, y vinculado con este segundo momento de la identificación de la empresa responsable, el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321, en concordancia con su artículo 13, establece que el OEFA iniciará un procedimiento administrativo sancionador por la omisión de la declaración del sitio impactado publicado. Según se expuso considerandos atrás, este procedimiento se iniciará contra la empresa responsable determinada por la Autoridad Supervisora.
98. **Sin embargo, según ya se anotó líneas atrás, esta actuación del OEFA no debe entenderse como parte de la fiscalización ambiental en sentido estricto⁵⁵ ni de un**

⁵⁴ La Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 30321 contempla ocho (8) etapas, al distinguir entre: (iii) (la etapa de) Empresas que declaren los sitios impactados y (iv) (la etapa de) Empresas que no declaren los sitios impactados. Sin embargo, para efectos de una mejor exposición estamos considerando ambas como una sola etapa.

⁵⁵ **Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Aprueban Régimen Común de Fiscalización Ambiental**, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de agosto de 2013

Artículo 2.- Ámbito de Aplicación (...)

2.2. La fiscalización ambiental, regulada en la presente norma, comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA de acuerdo a sus competencias. (...)

La fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

procedimiento administrativo sancionador por la generación del sitio impactado en sí, sino como el cumplimiento de una acción específica encargada a dicha entidad en el marco de la función supervisora consagrada en la Ley del Sinefa, pero aplicadas al Procedimiento (especial) para la Remediación de los Sitios Impactos.

99. Lo anterior resulta de relevancia, pues se trata de acciones técnicas materialmente similares a las desplegadas en el marco de la fiscalización ambiental; sin embargo, dichas acciones no están encaminadas a la determinación de responsabilidad por la generación del sitio impactado, sino a lograr identificar al responsable del mismo y alcanzar así una remediación efectiva del sitio impactado.
100. Al respecto, la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 30321 establece lo siguiente:

3.3 En relación al proceso para la remediación de los sitios impactados

El Reglamento de la Ley contempla el proceso para ejecutar la remediación de sitios impactados, teniendo en consideración las acciones y funciones de las entidades siguientes: La Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (DGAAE), la Dirección General de Hidrocarburos (DHG), el Fondo Nacional del Ambiente (FONAM) y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), a fin de concordar las funciones que cada una de estas tendrá dentro del proceso de remediación de sitios impactados [el resaltado es agregado].

101. En efecto, el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados comprende la actuación conjunta de diversas entidades aplicadas al ámbito de la Ley N° 30321. En ese sentido, las funciones que despliegan cada una de aquellas entidades constituyen la suma de distintas acciones técnicas individuales y específicas destinadas a lograr la remediación de los sitios impactados.
102. Sin perjuicio de ello, cabe precisar que no corresponde a esta instancia, en mérito a un recurso de apelación, determinar la contravención a la ley o la Constitución del Reglamento de Ley N° 30321, en atención al numeral 72.1 del artículo 72 del TUO de la LPAG⁵⁶, quedando a salvo el derecho del administrado de interponer la acción correspondiente a fin de cuestionar la legalidad de la referida norma reglamentaria.
103. Sobre la base de los argumentos previamente expuestos, esta Sala advierte que la Resolución Directoral y las diferentes actuaciones del OEFA vinculadas al presente caso se han dado conforme a las normas que establecen las competencias administrativas, y no se advierte vulneración alguna del principio de legalidad o algún otro principio administrativo.
104. En esa línea, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

⁵⁶

TUO de la LPAG

Artículo 72.- Fuente de competencia administrativa

72.2. Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

C.2. Sobre la interpretación extensiva de la función supervisora para determinar la responsabilidad administrativa

105. De otro lado, el administrado afirma que, conforme al literal b) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley del Sinefa⁵⁷, la función supervisora no autoriza a la Autoridad Supervisora a efectuar cualquier tipo de acción con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, sino únicamente a efectuar acciones de “seguimiento” y “verificación” de cumplimiento de tales obligaciones.
106. Partiendo de dicha premisa, el apelante sostiene que el pronunciamiento de la DFAI configura un supuesto de ilegalidad manifiesta, ya que pretende justificar la competencia del OEFA para identificar y atribuir responsabilidad por sitios contaminados en base a una interpretación extensiva de la función supervisora conferida mediante la Ley del Sinefa.
107. Adicionalmente, Pluspetrol precisa que la función de supervisión busca verificar o constatar hechos sobre el cumplimiento de obligaciones legales existentes, con el único propósito de determinar el nivel de cumplimiento de tales obligaciones a cargo de los sujetos obligados, de conformidad con los artículos 3 y 5 del Reglamento de Supervisión, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA/CD⁵⁸ (**Reglamento de Supervisión**).
108. En ese mismo sentido, el administrado señala que, conforme al numeral 239.1 del artículo 239 del TUO de la LPAG⁵⁹, la actividad de fiscalización (léase, supervisión)

57

Ley del Sinefa

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: (...)

b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente.

Mediante resolución del Consejo Directivo se reglamenta lo dispuesto en el párrafo anterior.

58

Reglamento de Supervisión, publicado en el diario oficial El Peruano el 17 de febrero de 2019

Artículo 3.- Finalidad

La función de supervisión tiene por finalidad verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables de los titulares de actividades cuya supervisión se encuentra a cargo del OEFA y las funciones de fiscalización ambiental a cargo de las EFA; así como, promover la subsanación voluntaria de los incumplimientos de dichas obligaciones.

Dicha finalidad se enmarca en un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención y gestión del riesgo, para garantizar una adecuada protección ambiental.

Artículo 5.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

- a) Acción de supervisión: Todo acto del supervisor que, bajo cualquier modalidad, tenga por objeto verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables y funciones a cargo de las EFA. (...)
- n) Supervisión: Conjunto de acciones desarrolladas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables exigibles a los administrados. Incluye las etapas de planificación, ejecución y resultados.

59

TUO de la LPAG

Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

comprende los actos y diligencias de investigación, control o inspección sobre el cumplimiento de obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones previstas en la regulación vigente.

109. En consecuencia, el administrado sostiene que en la Ley del Sinefa no se establece que la función supervisora comprende la realización de acciones para identificar y atribuir responsabilidad por los sitios impactados regulados por la Ley N° 30321 y su reglamento.
110. Asimismo, el administrado señala que la atribución de responsabilidad administrativa solo puede determinarse en el marco del ejercicio de la potestad sancionadora y no como parte del ejercicio de la función supervisora. Al respecto, Pluspetrol afirma que la DFAI se limita a sostener que el literal b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321, con lo cual, agrega el administrado, pretende extender la cobertura legal de la Ley del Sinefa a la función establecida en el Reglamento de la Ley N° 30321.
111. A partir de ello, Pluspetrol Norte agrega que la DFAI transgrede el numeral 2 del artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada con Ley N° 29158 (**LOPE**), según el cual el ejercicio de la potestad reglamentaria no puede implicar la transgresión o desnaturalización de la ley; y que, por el contrario, debe respetar el principio de competencia.
112. Por tanto, a criterio de Pluspetrol Norte, deviene ilegal entender que el Reglamento de la Ley N° 30321 haya ampliado el alcance de la función de supervisión establecida en la Ley del Sinefa, incorporando en ella la acción de identificación y determinación de responsabilidad por sitios impactados, tal como es entendido por la primera instancia.

Análisis del TFA

113. Sobre el particular, esta Sala advierte que el administrado confunde los estadios del Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados, en el cual se delimita claramente las acciones que el OEFA debe ejecutar en virtud de sus funciones (evaluación, supervisión y sanción) atribuidas en materia ambiental.
114. En ese orden, resulta pertinente remitirnos nuevamente al Gráfico N° 03 de la presente resolución, donde se describe brevemente este procedimiento y se detalla su vinculación con las funciones de evolución, supervisión y sanción del OEFA.
115. En efecto, como se podrá apreciar de dicho gráfico, en el Reglamento de la Ley N° 30321 se establece que, en el marco de su función supervisora, el OEFA debe identificar a la “empresa responsable” de remediar los sitios impactados que: **(i)** previamente han sido identificados en el marco de su función evaluadora, **(ii)** se encuentran priorizados por la Junta de Administración, **(iii)** están comprendidos en el Listado de sitios impactados publicado en el diario oficial *El Peruano*, y **(iv)** no han sido declarados por ninguna empresa que se desempeñó o desempeñaba en el sector hidrocarburos de acuerdo a lo señalado en el artículo 13 del citado dispositivo reglamentario.

239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. (...)

116. De esta manera, una vez identificada a la empresa responsable, recién el OEFA, en el marco de su función sancionadora, incoará el PAS contra ella a fin de determinar la responsabilidad administrativa y sanción correspondiente por el incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable de no declarar el sitio impactado correspondiente.
117. Tomando en cuenta lo anterior, esta Sala coincide con lo expresado por la DFAI en torno a que el OEFA, en el marco de su función supervisora, lleva a cabo la tarea de identificar al responsable del sitio impactado y que debió ser el encargado de su remediación, tal como se establece en el numeral b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321, concordado con el artículo 11 de la Ley del Sinefa⁶⁰.
118. En ese sentido, la Ley del Sinefa permite que el ejercicio de la función supervisora habilite a la DSEM del OEFA⁶¹ a realizar acciones de supervisión para identificar a la empresa responsable (función supervisora directa), y también habilite a la DFAI⁶² a investigar sobre la determinación de responsabilidad de dicha empresa en torno al incumplimiento de la obligación de presentar la declaración del sitio impactado (función sancionadora) en el plazo, modo y forma previsto en la Ley 30321 y su Reglamento.
119. Bajo dicho entendido, y contrariamente a lo afirmado por el administrado, la “identificación de la empresa responsable” (tal como está comprendido en el numeral b) del artículo 11 y el numeral 15.1 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321) **no implica “atribuir responsabilidad administrativa”**. Ello es así, pues estamos frente a dos estructuras gramaticales distintas, siendo que cada una de ellas se vincula a una función (bien supervisora o bien sancionadora) que desempeña el OEFA.
120. De otro lado, respecto a la interpretación extensiva de los alcances de la función supervisora y la vulneración del numeral 239.1 del artículo 239 del TUO de la

⁶⁰

Ley del Sinefa.

Artículo 11.- Funciones generales

- b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

⁶¹

ROF del OEFA.

Artículo 53.-Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas

La Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas es el órgano de línea responsable de supervisar el cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables en el ámbito de las actividades de energía y minería, de emitir las medidas administrativas en el ámbito de su competencia, así como de proponer la imposición de medidas correctivas y medidas cautelares. Depende jerárquicamente de la Presidencia del Consejo Directivo.

La Dirección de Supervisión Ambiental en Energía y Minas tiene las siguientes funciones:

- a) Dirigir las acciones de supervisión del cumplimiento de las obligaciones ambientales contenidas en la normativa ambiental, en los instrumentos de gestión ambiental, en las medidas administrativas emitidas por los órganos competentes del OEFA y en otras fuentes de obligaciones ambientales en el sector Energía y Minas.
- b) Revisar y aprobar los Informes de Supervisión en el ámbito de su competencia.

⁶²

ROF del OEFA

Artículo 60.- Funciones de la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos

La Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos tiene las siguientes funciones:

- a) Conocer y resolver en primera instancia los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento a la normativa ambiental, a los instrumentos de gestión ambiental, a las medidas administrativas propuestas por los órganos competentes del OEFA y a otras fuentes de obligaciones ambientales.
- b) Imponer sanciones y emitir medidas correctivas, cuando corresponda.

LPAG⁶³ —que alega el administrado en su apelación—, debemos reiterar que la identificación de la empresa responsable de un sitio impactado por parte de la DSEM (Autoridad Supervisora del OEFA) sí se enmarca dentro de esta función.

121. En efecto, conforme con el literal b) del numeral 11.1 del artículo 11 de la Ley del Sinefa⁶⁴, la función supervisora (directa) comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. De este modo, y como viene anotando esta Sala, la actuación realizada por la Autoridad Supervisora del OEFA para identificar a la empresa responsable de un sitio impactado se enmarca en la referida función supervisora, pues implica acciones de verificación en el marco del Procedimiento de Remediación de Sitios Impactados, el cual se sustenta en obligaciones previstas para los administrados en la regulación ambiental (ej.: el principio de internalización de costos).
122. En este orden, esta actuación de la DSEM no debe entenderse como parte de la fiscalización ambiental en sentido estricto⁶⁵ ni de un procedimiento administrativo sancionador por la generación del sitio impactado en sí, sino como el cumplimiento de una acción de verificación específica encargada a dicha entidad en el marco de la función supervisora consagrada en la Ley del SINEFA, pero aplicadas al Procedimiento (especial) para la Remediación de los Sitios Impactados.
123. Esta actuación de la Autoridad Supervisora no tiene por finalidad establecer o sustentar un procedimiento administrativo sancionador para dilucidar la responsabilidad administrativa por la generación del sitio impactado en sí. En efecto, en el marco del Procedimiento (especial) para la Remediación de los Sitios Impactados, esta actuación solo busca identificar al responsable del sitio impactado, quien tiene tal condición debido a que ha asumido la obligación y la

63

TUO de la LPAG

Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

239.1 La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos. (...)

64

Ley del Sinefa

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: (...)

b) **Función supervisora directa:** comprende la facultad de realizar acciones de seguimiento y verificación con el propósito de asegurar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la regulación ambiental por parte de los administrados. Adicionalmente, comprende la facultad de dictar medidas preventivas.

La función supervisora tiene como objetivo adicional promover la subsanación voluntaria de los presuntos incumplimientos de las obligaciones ambientales, siempre y cuando no se haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador, se trate de una infracción subsanable y la acción u omisión no haya generado riesgo, daños al ambiente o a la salud. En estos casos, el OEFA puede disponer el archivo de la investigación correspondiente. (...)

65

Resolución Ministerial N° 247-2013-MINAM, Aprueban Régimen Común de Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 28 de agosto de 2013

Artículo 2.- Ámbito de Aplicación (...)

2.2. La fiscalización ambiental, regulada en la presente norma, comprende las acciones de fiscalización ambiental que son ejercidas por el OEFA y las EFA de acuerdo a sus competencias. (...)

La fiscalización ambiental en sentido estricto comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y la de imponer sanciones; sujeta al inicio del procedimiento administrativo sancionador.

responsabilidad ambiental de los sitios impactados a consecuencia de sus actividades de hidrocarburos⁶⁶.

124. De este modo, y como se puede colegir de los considerandos 65 al 71 de la presente resolución, en el caso de autos la DSEM sí ha identificado, en ejercicio de su función supervisora, que producto de sus actividades de hidrocarburos Pluspetrol Norte es responsable del sitio impactado objeto del PAS.
125. En atención a lo desarrollado hasta este punto, a criterio de esta Sala es posible concluir lo siguiente:
- (i) **Primero:** a través del Informe de Supervisión la DSEM solo identifica a la empresa u operador responsable de remediar un sitio impactado previamente identificado, en conformidad con la Ley 30321 y su Reglamento; y, de verificarse algún incumplimiento a la normativa ambiental vigente, recomienda el inicio de un PAS⁶⁷, ciñéndose a lo establecido en el Reglamento de Supervisión del OEFA⁶⁸.
 - (ii) **Segundo:** resulta errado afirmar que la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por el sitio impactado objeto del PAS sea declarada por la DSEM del OEFA mediante el Informe de Supervisión, puesto que dicha dirección no cuenta con competencias para desempeñar funciones propias de la función sancionadora encomendada de acuerdo al ROF a la DFAI, quien es la que emite la resolución final declarando la responsabilidad administrativa de los administrados y la sanción correspondiente, de acuerdo al Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA⁶⁹ (**RPAS del OEFA**) y el TUO de la LPAG.
 - (iii) **Tercero:** no se observa que la primera instancia haya realizado una interpretación extensiva de la función de supervisión para atribuir la

⁶⁶ **Reglamento de la Ley N° 30321**

Artículo 3.- Definiciones (...)

Empresa Responsable. - Es la persona natural o jurídica, privada o pública, que haya generado o que haya asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos en el ámbito de la Ley 30321 y que haya sido identificada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), salvo que la empresa se haya declarado responsable, conforme a lo descrito en el numeral 14.1 del presente reglamento.

⁶⁷ **ROF del OEFA.**

Artículo 62.- Funciones de la Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas

La Subdirección de Fiscalización en Energía y Minas tiene las siguientes funciones:

- a) Instruir y tramitar los procedimientos administrativos sancionadores por incumplimiento a la normativa ambiental, a los instrumentos de gestión ambiental, a las medidas administrativas propuestas por los órganos competentes del OEFA, y a otras fuentes de obligaciones ambientales de las actividades de energía y minería.
- b) Emitir las resoluciones de inicio de los procedimientos administrativos sancionadores, imputar cargos e impulsar su tramitación, cuando corresponda.
- c) Proponer sanciones y medidas correctivas en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores tramitados en el ámbito de su competencia.

⁶⁸ **Resolución de Consejo Directivo N° 006-2019-OEFA-CD**, que aprueba el Reglamento de Supervisión del OEFA.

Artículo 5.- Definiciones

Para efectos del presente Reglamento, se aplican las siguientes definiciones:

- n) **Supervisión:** Conjunto de acciones desarrolladas para verificar el cumplimiento de las obligaciones fiscalizables exigibles a los administrados. Incluye las etapas de planificación, ejecución y resultados.

⁶⁹ **Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD**, que aprueba el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 12 de octubre de 2017.

Artículo 10- De la resolución final

10.1 La Autoridad Decisora emite la resolución final determinando la existencia o no de responsabilidad administrativa respecto de cada infracción imputada, y de ser el caso, impone las sanciones y/o dicta las medidas correctivas que correspondan

competencia de determinar la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte por no declarar el Sitio S0183, pues estamos frente a dos funciones ejecutadas en escenarios y con finalidades distintas dentro del macroproceso de fiscalización ambiental.

126. Por consiguiente, corresponde desestimar lo alegado por el administrado en este extremo, en la medida que no se ha evidenciado vulneración alguna a los principios del debido procedimiento y ejercicio legítimo del poder previstos en el Título Preliminar del TUO de la LPAG, ni el principio de competencia consagrado en la LOPE.

C.3. Sobre la facultad para tipificar las infracciones al Reglamento de la Ley N° 30321

127. Según Pluspetrol Norte, la facultad del OEFA para tipificar las infracciones y la escala de sanciones de la Ley N° 30321 y su reglamento fue establecida a través de la Primera Disposición Complementaria Final de este último, esto es, una norma reglamentaria.
128. Sobre el particular, el administrado señala que la Resolución Directoral sostiene que la facultad de tipificación del OEFA antes descrita estaría sustentada en el artículo 17 de la Ley del Sinefa y la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30321.
129. Sin embargo, argumenta Pluspetrol Norte, tal entendimiento no es coherente con el Reglamento de la Ley N° 30321, en tanto que si el OEFA ya hubiere contado con la facultad para tipificar las infracciones derivadas de la Ley N° 30321 y su reglamento (en virtud del artículo 17 de la Ley del Sinefa), no se habría dispuesto que dicha autoridad deba emitir las tipificaciones correspondientes a través de la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley N° 30321.
130. Adicionalmente, el recurrente señala que la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley N° 30321 no hace alusión al OEFA, sino a la facultad del Minem para emitir disposiciones que viabilicen la implementación del régimen de remediación de sitios contaminados.
131. En esa línea, el administrado concluye señalando que la tipificación aprobada a través de la RCD N° 005-2018-OEFA/CD se dictó vulnerando los principios de legalidad y tipicidad, puesto que el Reglamento de la Ley N° 30321 no es una norma con rango legal que pueda autorizar la tipificación de infracciones

Análisis del TFA

Sobre el principio de tipicidad y su vinculación con el principio de legalidad

132. Al respecto, el **principio de legalidad** —establecido en el numeral 1.1 del artículo IV⁷⁰ del Título Preliminar del TUO de la LPAG— ordena que las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución Política del Perú, a la

70

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento 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. (...)

ley y al derecho, dentro de las facultades que les sean atribuidas y de acuerdo con los fines para los cuales les fueron conferidas⁷¹.

133. De este principio se proyecta, a su vez, el **principio de tipicidad** regulado en el numeral 4 del artículo 248 del TUO de LPAG⁷², en virtud del cual únicamente constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía⁷³.
134. Llegado a este punto, el principio de tipicidad implica: **(i)** la existencia de un grado de certeza suficiente desde la creación normativa, a efectos de que la subsunción de los hechos en aquellas pueda ser efectuada con relativa certidumbre⁷⁴; y, **(ii)** que esa exhaustividad también se traslade a los propios hechos considerados por la Administración como constitutivos de infracción administrativa.
135. Bajo dicho mandato de tipificación, y en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, la construcción de la imputación de cargos por parte de la Autoridad Instructora no solo deberá precisar certeramente lo detectado durante una acción de supervisión, sino que además dicha descripción deberá identificar la correcta fuente de obligación cuyo incumplimiento se le atribuye al administrado a efectos de que se produzca su adecuada subsunción al tipo legal de la infracción.

Análisis del caso concreto

136. Sobre el particular, la facultad de tipificar conductas constitutivas de infracción a la normativa ambiental fue otorgada al OEFA mediante una norma con rango de ley, esto es, la Ley del Sinefa.
137. En efecto, en el literal a) del numeral 11.2 del artículo 11 de la Ley del Sinefa se establece que la función normativa del OEFA comprende la facultad de dictar las normas en el ámbito y materia de sus competencias, que regulen el ejercicio de la fiscalización ambiental en el marco del Sinefa y otras de carácter general referidas

⁷¹ 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.

⁷² **TUO de la LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa (...)

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

A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda. En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras. (...)

⁷³ De esta manera, en virtud del principio de tipicidad, se acepta la existencia de la colaboración reglamentaria con la ley; esto es, que disposiciones reglamentarias puedan especificar las conductas infractoras o, más aún, tipificar infracciones, siempre y cuando en la ley se encuentren suficientemente determinados "los elementos básicos de la conducta antijurídica y la naturaleza y los límites de la sanción a imponer (...)". GÓMEZ, M. & SANZ, I. (2010) *Derecho Administrativo Sancionador. Parte General, Teoría General y Práctica del Derecho Penal Administrativo*. España: Arazandi, Segunda Edición, p. 132.

⁷⁴ Ver sentencias del Tribunal Constitucional recaídas en los Expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5).

a la verificación del cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables de los administrados a su cargo.

138. Aunado a ello, en el literal antes citado también prevé que el OEFA es competente para tipificar infracciones administrativas y aprobar la escala de sanciones correspondiente, así como los criterios de graduación de estas.
139. En concordancia a lo anterior, a través del artículo 17 de la Ley del SINEFA se regulan los criterios que deben tenerse en cuenta para tipificar las conductas infractoras y señala que la aprobación de la tipificación de las conductas y su escala de sanciones debe realizarse mediante Resolución de Consejo Directivo del OEFA.
140. Por tanto, no es correcto lo señalo por el administrado, **puesto que la norma habilitadora con rango de ley para tipificar infracciones no es el Reglamento de la Ley 30321, sino la Ley del Sinefa.**
141. De este modo, aunque la Primera Disposición Complementaria Final del Reglamento de la Ley 30321 establezca que el OEFA “aprobará las tipificaciones de infracciones y la escala de sanciones que correspondan en el marco de la Ley y el presente Reglamento”, ello es consecuencia directa de que el OEFA ya ostenta la facultad normativa en el ámbito de su competencia y materia (hidrocarburos-sitios impactados).
142. Asimismo, se advierte que el administrado realizó un análisis reducido e incorrecto de las normas que atribuyen competencias al OEFA en materia ambiental. En efecto, Pluspetrol señala que si el OEFA ya tenía competencias de tipificar infracciones antes de la emisión de la Ley 30321 y su Reglamento (identificación de sitios impactados), entonces debió haberlo hecho, y no esperar a que se contemple en la Primera Disposición Complementaria Final del mencionado Reglamento. Este razonamiento carece de toda lógica, puesto que desconoce la transferencia gradual de competencias de las entidades sectoriales al OEFA, así como la dinámica de la creación de normas que regulan temas de protección ambiental.
143. En consecuencia, no se evidencia que la emisión de la RCD N° 005-2018-OEFA/CD haya vulnerado los principios de legalidad y tipicidad, puesto que el OEFA actuó dentro del marco legal vigente que le confiere tales atribuciones (función normativa).
144. Sin perjuicio de ello, se debe indicar que no forma parte del presente procedimiento cuestionar la legalidad o constitucionalidad de la RCD N° 005-2018-OEFA/CD, ya que constituye una norma jurídica de alcance general y no un acto administrativo, quedando a salvo el derecho del administrado para iniciar la acción en la vía correspondiente.
145. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

C.4. Sobre el Informe de Supervisión y la identificación del responsable del sitio impactado

146. El administrado reitera que la DSEM no cuenta con facultades legales para realizar acciones de supervisión que determinen la responsabilidad por sitios impactados

y tampoco para emitir informes de supervisión en los cuales se determine que un administrado es responsable por sitios impactados.

147. Según Pluspetrol Norte, de la revisión de la Ley del Sinefa, el Reglamento de Supervisión, el ROF del OEFA y el TUO de la LPAG, no se advierte que alguna establezca que la DSEM puede emitir informes en los que determine la responsabilidad de un administrado por los sitios impactados, regulados en la Ley N° 30321 y su reglamento.
148. Asimismo, el administrado indica que literal i) del artículo 5 del Reglamento de Supervisión señala que el informe de supervisión solo contiene resultados de la evaluación sobre el nivel de cumplimiento de las obligaciones fiscalizables, tal y como sí ocurre en el caso de la DEAM para la identificación de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos y de sitios impactados.
149. De acuerdo a Pluspetrol Norte, el Informe de Supervisión indica que Pluspetrol Norte sería el responsable por el sitio impactado S0183; sin embargo, los informes de supervisión no tienen la condición de actos administrativos y, por tanto, a través de ellos no se puede determinar ni atribuir ningún tipo de responsabilidad legal.
150. Para Pluspetrol Norte, el criterio de OEFA es que el Informe de Supervisión sí habría surtido efectos en su esfera jurídica atribuyéndole la responsabilidad por el Sitio S0183, pues se les imputa una presunta infracción por no haber declarado o reportado la responsabilidad de remediación por aquel sitio impactado.
151. El administrado señala que la DFAI incurre en contradicción, puesto que luego de afirmar que el Informe de Supervisión está orientado a establecer la presunta responsabilidad de la empresa por no haber declarado el sitio impactado, la Autoridad Supervisora varía su criterio e indica que el Informe de Supervisión se identifica al responsable del sitio impactado.
152. Luego de ello, señala Pluspetrol Norte, la DFAI retorna al criterio inicial y reitera que el Informe de Supervisión determina la presunta responsabilidad por no haber declarado el sitio impactado. Esta situación, afirma el administrado, hace confuso el tenor del análisis efectuado por la DFAI y no absuelve los cuestionamientos planteados por Pluspetrol Norte.
153. Asimismo, el administrado sostiene que en la Resolución Directoral se indica que el Informe de Supervisión no es un acto administrativo, con lo cual, afirma Pluspetrol Norte, sería imposible que, a través de este, se establezca la responsabilidad por la remediación del sitio impactado S0183. En consecuencia, sería un acto administrativo que surtió efectos jurídicos y estableció la supuesta responsabilidad de Pluspetrol Norte por dicho sitio impactado.
154. Según Pluspetrol Norte, asumir que el Informe de Supervisión sí determinó la responsabilidad por el Sitio S0183 implica asumir que dicho informe tendría la condición de acto administrativo al haber impuesto a Pluspetrol Norte la responsabilidad y obligación de remediar el referido sitio.
155. Ante este escenario, alega el recurrente, se habría transgredido el artículo 217 del TUO de la LPAG, que establece que los administrados cuentan con la facultad de contradicción de los actos administrativos que violan, desconocen o lesionan sus derechos e intereses legítimos a través de los recursos administrativos.

156. En esa línea, Pluspetrol Norte afirma que nunca tuvo la posibilidad de impugnar la decisión contenida en el Informe de Supervisión sobre la presunta responsabilidad de remediación respecto del Sitio S0183, ni tampoco se le comunicó que esta decisión era impugnabile.

Análisis del TFA

157. Sobre el particular, conforme con el numeral 3.1. del artículo 3 de la Ley N° 30321, la responsabilidad de la remediación ambiental de un sitio impactado corresponde al Operador Responsable, sobre la base del principio de internalización de costos y los mecanismos correspondientes que se establezca. A su vez, el numeral 3.2. de dicho dispositivo señala que, en tanto no se haga efectiva la obligación de remediación correspondiente al Operador Responsable, se emplean los recursos del fondo como capital inicial a fin de implementar las acciones de remediación ambiental.
158. Asimismo, el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 30321 establece la siguiente definición de empresa responsable:

Empresa Responsable. - Es la persona natural o jurídica, privada o pública, que haya generado o que haya asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos en el ámbito de la Ley 30321 y que haya sido identificada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), salvo que la empresa se haya declarado responsable, conforme a lo descrito en el numeral 14.1 del presente reglamento.

159. Como se observa, para ser calificada como empresa responsable, bajo el ámbito de la Ley N° 30321 y su reglamento, es necesario que, previo al inicio del Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados, ya existe la responsabilidad del operador por el sitio impactado o este haya asumido la obligación (y responsabilidad) de su remediación por el desarrollo de sus actividades de hidrocarburos.
160. Esta precisión resulta relevante en el presente caso, toda vez que la acción de la DSEM para identificar de la empresa responsable no constituye una determinación de responsabilidad por la generación del sitio impactado en sí, sino que presupone esta. En efecto, en el marco del Procedimiento (especial) para la Remediación de los Sitios Impactados, esta actuación de la Autoridad Supervisora del OEFA solo busca identificar al responsable del sitio impactado, quien tiene tal condición debido a que ha asumido la obligación y la responsabilidad ambiental de los sitios impactados a consecuencia de sus actividades de hidrocarburos.
161. En otras palabras, cuando la DSEM identifica a la empresa responsable en el marco de la Ley N° 30321 y su reglamento, es porque existen elementos suficientes para establecer esta identificación; por ejemplo, cuando existe un procedimiento administrativo sancionador previo donde se determinó la responsabilidad administrativa por impactos negativos vinculados al sitio impactado producto de las actividades de hidrocarburos.
162. Sobre la base del desarrollo previo, se tiene que la acción de identificación de la empresa responsable que realiza la DSEM, cuyos resultados obran en el Informe de Supervisión, constituye una acción técnica de revisión documental y de identificación cartográfica (espacial) del sitio impactado. Por tanto, no constituye

una acción ni mucho menos un acto administrativo para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la generación del sitio impactado en sí.

163. Por ello, no resulta acertada la afirmación del administrado en el sentido que con el Informe de Supervisión se estaría emitiendo un acto administrativo que atribuye su responsabilidad por el sitio impactado S0183, pues se trata de una actuación técnica que permite constatar que el sitio impactado generado por el administrado es el mismo que aquel publicado (S0183).
164. En el presente caso, por ejemplo, en el fundamento 61 y ss. del Informe de Supervisión, la DSEM señala que, mediante Resolución Directoral N° 1551-2016-OEFA/DFSAI, la Autoridad Decisora declaró la responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte, debido a que: (i) conforme a la identificación de sitios impactados realizados por el OEFA en la *Cuenca del Río Pastaza*, la Cuenca del Río Corrientes y la Cuenca del Río Tigre, Pluspetrol Norte no remedió los sitios impactados con hidrocarburos; y, (ii) no remedió los suelos, aguas y sedimentos potencialmente contaminados, señalados en la Carta PPN-OPE-0023-2015 del 30 de enero del 2015.
165. Asimismo, en el fundamento 64 del Informe de Supervisión se precisa que, a través de la Resolución Directoral N° 1551-2016-OEFA/DFSAI, se determinó que los sitios impactados se produjeron durante el periodo en el cual Pluspetrol Norte se encontraba operando el ex Lote 1-AB; razón por la cual, tenía como obligación la remediación de los impactos generados por sus actividades.
166. De igual manera, en el fundamento 66 del Informe de Supervisión, se constata que, de conformidad con el artículo 6 de la Ley N° 30321, la Resolución Directoral N° 1551-2016-OEFA/DFSAI fue confirmada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental, a través de la Resolución N° 046-2017-OEFA/TFA-SME, quedando agotada la vía administrativa.
167. Sobre esta base, en numeral 67 del Informe de Supervisión, la DSEM realizó la identificación entre el Sitio S0183 (objeto del PAS) y el sitio contaminado o impactado por el cual se determinó previamente la responsabilidad del obligado a remediarlo, mediante Resolución N° 1551-2016-OEFA/DFSAI. Esta comparación fue detallada en la Imagen N° 03 de la presente resolución.
168. En este orden, de la revisión del recurso de apelación presentado por Pluspetrol Norte, no se advierte medio probatorio destinado a acreditar que el sitio impactado S0183 haya sido actualmente remediado o no coincida con el sitio contaminado que fue objeto de la Resolución N° 1551-2016-OEFA/DFSAI.
169. Sobre lo anterior, el procedimiento administrativo se rige bajo un criterio de presunción de veracidad ⁷⁵, esto es, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados responden a la verdad de los hechos que ellos afirman; sin embargo, tal situación no exime de cumplir con la carga probatoria que rige la actuación de los administrados. En consideración de

75

TUO de la LPAG

Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo

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

1.7. Principio de presunción de veracidad. - En la tramitación del procedimiento administrativo, se presume que los documentos y declaraciones formulados por los administrados en la forma prescrita por esta Ley, responden a la verdad de los hechos que ellos afirman. Esta presunción admite prueba en contrario.

esto último, corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericia y otras diligencias permitidas⁷⁶.

170. Por tanto, sin restar importancia a que el administrado puede presentar alegaciones y formular argumentos, estos no eximen de cumplir con la carga probatoria de las afirmaciones que efectúa. En consecuencia, corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericia y otras diligencias permitidas⁷⁷.
171. De otra parte, el administrado sostiene que la interpretación “lógica” del numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 se refiere a la determinación de la responsabilidad por la remediación del sitio impactado y no a la obligación de declarar dicho sitio una vez publicado.
172. Sobre el particular, esta Sala considera que dicha interpretación carece de sustento, pues el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados justamente parte de la premisa que existe un responsable de la remediación del sitio impactado y que, de manera excepcional, el Fondo de Contingencia se encarga de dicha remediación.
173. La interpretación propuesta por el administrado no resiste mayor análisis si se confronta con la Exposición de Motivos del Reglamento de la Ley N° 30321, cuyas partes pertinentes procedemos a citar a continuación:

El presente Reglamento tiene por objeto desarrollar a mayor detalle las disposiciones contenidas en la Ley N° 30321, Ley que crea el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental, a fin de que ésta pueda ser implementada de manera efectiva.

En tal sentido, el Reglamento desarrolla los lineamientos necesarios para lograr la ejecución de la remediación de sitios impactados por Actividades de Hidrocarburos, que: i) implique riesgos a la salud y al ambiente; y, ii) ameriten la atención prioritaria y excepcional del Estado.

Al respecto, si bien el Principio de Responsabilidad Ambiental contenido en la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, señala que el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes está obligado a adoptar inexcusablemente las medidas para su restauración, rehabilitación o reparación, según corresponda; o cuando ello no fuera posible, a compensar en términos ambientales los daños generados; existen casos en los que están obligaciones de remediación ambiental no son efectivas por la falta de determinación del responsable de los daños ocasionados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos. En dichas situaciones, y, a fin de custodiar el derecho fundamental de las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida, conforme lo establece el inciso del Artículo 2 de la Constitución Política del Perú, siempre que la magnitud del impacto de sitios implique riesgos a la salud y al ambiente, el Estado podrá asumir la remediación ambiental de dichos sitios, utilizando los recursos del Fondo para Remediación Ambiental.

[El subrayado es agregado]

76

TUO de la LPAG

Artículo 173.- Carga de la prueba (...)

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

77

TUO de la LPAG

Artículo 173.- Carga de la prueba (...)

173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

174. Como puede apreciarse, la existencia misma del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental y el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados parten de la premisa de que la Empresa Responsable se muestra renuente a la remediación ambiental, pese a estar obligado.
175. Por tanto, esta Sala no comparte la interpretación propuesta por el administrado, en el sentido que el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 refiere a un escenario de determinación de responsabilidad por la remediación. Este Colegiado comparte el criterio establecido por la primera instancia en el fundamento 77 de la Resolución Directoral, referido a que en el presente PAS solo corresponde —además de verificar la legalidad de la identificación de la empresa responsable por parte de la DSEM— evaluar si el administrado cumplió o no con declarar el Sitio S0183 dentro del plazo legal (Única Conducta Infractora).
176. Partiendo de estas premisas, en el presente caso, de la revisión del Informe de Supervisión se constata que la DSEM cumplió con las condiciones establecidas en la Ley N° 30321 y su reglamento para lograr la identificación de la Empresa Responsable, como parte de la etapa de Declaración de sitios impactados del Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados. Asimismo, también se constata que, pese a ser responsable del Sitio S0183, el administrado no presentó la declaración correspondiente sobre este sitio.
177. Asimismo, dado que el Informe de Supervisión no constituye un acto administrativo, su emisión tampoco transgrede el artículo 217 del TUO de la LPAG, que establece que los administrados cuentan con la facultad de contradicción de los actos administrativos que violan, desconocen o lesionan sus derechos e intereses legítimos a través de los recursos administrativos.
178. Sin perjuicio de ello, conviene señalar que el 4 de febrero de 2021, mediante la Carta N° 00127-2021-OEFA/DSEM, la DSEM comunicó a Pluspetrol Norte sobre la Supervisión Regular 2020 para la identificación de la empresa responsable de Sitio S0183 por las actividades de hidrocarburos en el ex Lote 1-AB.
179. De este modo, mediante la referida carta se notificó el Informe N° 0308-2019-OEFA DEAM-SSIM de evaluación del Sitio S0183, elaborado por la DEAM, el cual fue materia de análisis del Informe de Supervisión, además se le dio un plazo de cinco (5) días hábiles a Pluspetrol Norte a fin de presentar la documentación que considere pertinente a través de la mesa de partes virtual del OEFA.
180. En esa medida, el administrado se encontró habilitado a fin de presentar los medios probatorios necesarios a fin de desvirtuar los alcances del Informe de Supervisión, bajo los alcances de la Ley N° 30321 y su reglamento.
181. No obstante, de la revisión del recurso de apelación, no se advierte medio probatorio destinado a contradecir los alcances del Informe de Supervisión que identificó el Sitio S0183 con los puntos contaminados por el administrado y cuya responsabilidad se determinó la Resolución Directoral N° 1551-2016-OEFA/DFSAI, confirmada por la Resolución N° 046-2017-OEFA/TFA-SME.
182. En atención a los argumentos previamente expuestos, corresponde desestimar los cuestionamientos planteados por el recurrente en este extremo.

C.5. Sobre el incumplimiento del artículo 6 de la Ley N° 30321

183. De otro lado, el administrado sostiene que, conforme al segundo párrafo del artículo 6 de la Ley N° 30321, la identificación de la empresa responsable por sitios contaminados se debe realizar a través de resolución, es decir, mediante un acto administrativo, tan es así que el eventual cobro del pago por concepto de remediación requiere de una resolución firme en vía administrativa en la que se haya efectuado tal identificación.
184. De acuerdo al recurrente, no existe resolución alguna emitida por el OEFA a través de la cual se haya determinado la responsabilidad de Pluspetrol Norte por el Sitio S0183, sino únicamente el Informe de Supervisión, el cual no surte efecto jurídico alguno y, además, según la propia DFAI, no se puede cuestionar en relación con la identificación de responsabilidad por dicho sitio impactado.
185. Asimismo, el administrado señala que el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 30321, en concordancia con el artículo 6 de la Ley N° 30321, señala que la resolución que determina la responsabilidad administrativa se emite de acuerdo con el artículo 15 de dicho reglamento. De este modo, Pluspetrol Norte agrega que este alegato no fue absuelto por la Primera Instancia ni fundamentó por qué no se aplicaría a este caso.

Análisis del TFA

186. Al respecto, el artículo 6 de la Ley N° 30321 no resulta incongruente con la actividad técnica realizada por la DSEM, en atención al literal b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321 y la Ley del Sinefa. En efecto, el artículo 6 de la Ley N° 30321⁷⁸ refiere al momento posterior a la etapa de Verificación de la ejecución del Plan de Rehabilitación (artículo 19 del Reglamento de la Ley N° 30321), cuando el Estado debe recuperar los fondos invertidos en la remediación.
187. Es decir, una vez que el Estado, con cargo al Fondo de Contingencia para Remediación ambiental, realiza la efectiva remediación ambiental (luego de las etapas del Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados), se encuentra habilitado para que, vía ejecución coactiva, repita contra la empresa responsable por el gasto incurrido.
188. De otra parte, según Pluspetrol Norte, el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 30321, en concordancia con el artículo 6 de la Ley N° 30321, señala que la resolución que determina la responsabilidad administrativa se emite de acuerdo con el artículo 15 de dicho reglamento. Asimismo, el administrado indica que este alegato no fue absuelto por la primera instancia ni fundamentó por qué no se aplicaría a este caso.
189. Al respecto, se debe señalar que el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 30321 desarrolla los alcances de la ejecución coactiva contenido en el artículo 6 de la

78

Ley N° 30321

Artículo 6. Repetición a cargo del Estado

La sola transferencia de recursos al Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental autoriza al MINEM y al OEFA a cobrar a la empresa responsable a través del procedimiento de cobranza coactiva de obligación de dar suma de dinero, para efectos de que los recursos invertidos en la remediación ambiental sean devueltos al Estado, sin perjuicio de los intereses que resulten pertinentes y de las responsabilidades administrativa, civil o penal que correspondan.

En aplicación de lo establecido en el párrafo anterior, la existencia de resolución firme en la vía administrativa que identifique a la empresa responsable habilita al MINEM y al OEFA para la tramitación del procedimiento de ejecución coactiva correspondiente.

Ley N° 30321, el cual constituye un momento posterior al Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados; por tanto, posterior al momento de la identificación de la empresa responsable, conforme al literal b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321. De este modo, no habría incompatibilidad entre ambas disposiciones.

190. De otra parte, sobre la omisión de pronunciamiento por parte de la primera instancia sobre estos alegatos, esta Sala advierte que en los considerandos 59 al 67 de la Resolución Directoral se desarrolla el cuestionamiento sobre la necesidad de que exista un acto administrativo para la identificación del responsable del sitio contaminado en base al artículo 6 de la Ley N° 30321.
191. De este modo, la Autoridad Decisora concluye que, de acuerdo a la Ley N° 30321 y su Reglamento, la identificación del responsable de un sitio contaminado lo realiza la DSEM a través del Informe de Supervisión, el cual no constituye un acto administrativo; conclusión a la que también ha arribado la presente Sala.
192. Por tanto, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

C.6. Sobre el artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 y la necesidad de un procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad por un sitio impactado

193. De otro lado, el administrado sostiene que el artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 señala explícitamente que, luego de la identificación de la empresa presuntamente generadora del sitio impactado, corresponde que OEFA iniciar el procedimiento administrativo sancionador para determinar la responsabilidad legal de aquella empresa por sitio a ser remediado con cargo al fondo de contingencia.
194. Según Pluspetrol Norte, dicha disposición es coherente con la naturaleza y finalidad de la función supervisora del OEFA, que es la constatación de hechos y no la atribución de responsabilidades de ningún tipo; por ello, luego de la identificación del presunto responsable durante la supervisión, el Reglamento de la Ley N° 30321 exige que se inicie un procedimiento sancionador para establecer la responsabilidad legal de la empresa identificada.
195. El administrado reitera que el literal b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321 es una norma infra legal que no puede atribuir al OEFA funciones de identificación y determinación de responsabilidad por sitios impactados. En similar sentido, tampoco puede modificar el alcance de la función de supervisión prevista en la Ley del Sinefa.
196. De acuerdo con el administrado, conforme al numeral 15.2 del artículo del Reglamento de la Ley N° 30321, antes de verificar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la Ley N° 30321 y su reglamento, debe haberse emitido una resolución —no informe de supervisión— a través de la cual se determine la responsabilidad del titular por el sitio impactado, y que haya podido ser impugnada con el presunto responsable y que luego de ello haya adquirido la condición de firme.
197. El recurrente sostiene que dicho entendimiento del numeral 15.2 del artículo del reglamento bajo análisis fue conocido por el propio MINEM en el artículo 19 del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30321, aprobado por Resolución Ministerial N° 382-2016-MEM-DM.

198. En esa medida, Pluspetrol Norte afirma, que inclusive desde el proyecto de reglamento de la Ley N° 30321, se había contemplado que la identificación y determinación de responsabilidad por los sitios impactados en el marco de la Ley N° 30321 se realizaría dentro de un procedimiento administrativo sancionador, y no a través de un informe de supervisión.
199. Asimismo, el administrado sostiene que, en el Acta de la Vigésima Tercera Sesión de la Junta de Administración del Fondo de Contingencia, el OEFA reconoció que la determinación de la responsabilidad por los sitios impactados la determina la DFAI, esto es, a través de un procedimiento administrativo sancionador.

Análisis del TFA

200. Sobre el particular, y como viene anotándose, el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 está referido al inicio del presente PAS como consecuencia de la omisión por parte de la empresa responsable de la declaración oportuna del sitio impactado publicado.
201. En efecto, el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 establece que —en la etapa de Declaración de sitios impactados— el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la empresa responsable para la determinación de responsabilidad administrativa, cuando esta no haya cumplido con la declaración de asumir los sitios impactados publicados, a la que hace referencia el último párrafo del artículo 13 de aquel reglamento.
202. A partir de ello, el artículo 3 de la RCD N° 005-2018-OEFA-CD señala que constituye infracción administrativa que la empresa responsable no cumpla con declarar ante la DGAAE del MINEM los sitios impactados que hubiese generado o cuya remediación sea de su responsabilidad, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario computado desde el día hábil siguiente de publicado en el diario oficial *El Peruano* el listado de los sitios impactados priorizados por la Junta de Administración.
203. Sobre la base del marco jurídico expuesto, se tiene que el incumplimiento de la obligación de declarar los sitios impactados publicados conllevará el inicio de un procedimiento administrativo sancionador a cargo del OEFA, luego de que este, a través de las indagaciones necesarias, identifique a la empresa responsable. De esta manera, la identificación de la empresa responsable no requiere de exista un procedimiento administrativo sancionador previo para este fin.
204. De otra parte, el administrado señala que el literal b) del artículo 11 del Reglamento de la Ley N° 30321 es una norma infra legal que no puede atribuir al OEFA funciones de identificación y determinación de responsabilidad por sitios impactados. En similar sentido, tampoco puede modificar el alcance de la función de supervisión prevista en la Ley del Sinefa. Además, tampoco se encuentra prevista en el ROF del OEFA.
205. Sobre el particular, esta Sala reitera (una vez más) que la actuación de la Autoridad Supervisora no tiene por finalidad establecer o sustentar un procedimiento administrativo sancionador para dilucidar la responsabilidad administrativa por la generación del sitio impactado en sí. En efecto, en el marco del Procedimiento (especial) para la Remediación de los Sitios Impactos, esta actuación solo busca identificar al responsable del sitio impactado, quien tiene tal

condición debido a que ha asumido la obligación y la responsabilidad ambiental de los sitios impactados a consecuencia de sus actividades de hidrocarburos.

206. De otro lado, el administrado también alega que, conforme al artículo 19 del proyecto de Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 30321 y al Acta de la Vigésima Tercera Sesión de la Junta de Administración del Fondo de Contingencia, la responsabilidad por los sitios impactados la determina la DFAI a través de un procedimiento administrativo sancionador.
207. Al respecto, esta Sala precisa que, de conformidad con la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 007-2022-JUS, tanto el proyecto de Reglamento de la Ley N° 30321 (en su versión no aprobada) como la referida acta de la Junta de Administración no constituyen documentos que permitan interpretar los alcances de la Ley N° 30321 y su reglamento.
208. Adicionalmente, en relación con el artículo 6 de la Ley N° 30321, esta Sala reitera que este no resulta incongruente con la actividad técnica realizada por la DSEM, pues se refiere a un momento posterior a la remediación. Es decir, una vez que el Estado, con cargo al Fondo de Contingencia para Remediación ambiental, realiza la efectiva remediación ambiental, se encuentra habilitado para que, vía ejecución coactiva, repita contra la Empresa Responsable por el gasto incurrido.
209. Por último, sobre la naturaleza jurídica del Informe de Supervisión, conviene reiterar que la responsabilidad de la remediación ambiental corresponde al operador responsable, siendo de aplicación el Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental solo en cuanto no se haga efectiva la remediación del sitio impactado⁷⁹ por parte del operador.
210. Por tanto, los titulares de las actividades de hidrocarburos u operadores deben garantizar que el cese o abandono de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo.
211. Partiendo de esta premisa, no se trata de que el Informe de Supervisión determine la responsabilidad de Pluspetrol Norte sobre el Sitio S0183, pues dicho administrado ya era responsable por su remediación, tal como se expuso considerandos atrás.
212. En consecuencia, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

79

Ley N° 30321

Artículo 3. Responsabilidad de los titulares de las actividades de hidrocarburos

- 3.1 La responsabilidad de la remediación ambiental corresponde al operador responsable, en base al principio de internalización de costos, la que se exige a través de los mecanismos correspondientes; por consiguiente, los titulares de las actividades de hidrocarburos deben garantizar que al cese o abandono de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan, de conformidad con el marco legal vigente.
- 3.2 En tanto no se haga efectiva la obligación de remediación correspondiente al operador responsable, de acuerdo a la legislación vigente, los recursos del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental se utilizan como capital inicial a fin de implementar acciones de remediación ambiental en el ámbito de aplicación de la Ley.

C.7. Sobre la condición de ex operador de Pluspetrol Norte del ex Lote 1-AB

213. El administrado también sostiene que el Contrato de Licencia del ex Lote 1-AB perdió vigencia el 29 de agosto de 2015; razón por la cual, a partir de dicha fecha Pluspetrol Norte ya no tiene la condición de contratista ni de titular de actividades de hidrocarburos de dicho lote.
214. Según el recurrente, la norma que reguló la obligación de reportar los sitios impactados, esto es, el artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30321, está vigente desde el 27 de diciembre de 2016, cuando Pluspetrol Norte no tenía la condición de titular de hidrocarburos y, por ende, ya no se encontraba sujeta al cumplimiento de las normas ambientales de dicho subsector.
215. De otro lado, Pluspetrol Norte señala que, de acuerdo con el Laudo Arbitral del 27 de febrero de 2017, emitida por la Comisión Interamericana de Arbitraje Comercial (en adelante, **CIAC**) en el Caso N° 011500031805, Pluspetrol Norte no asumió ninguna responsabilidad por la remediación de los impactos ambientales generados con anterioridad al 30 de agosto de 1985 ni las causadas entre el 30 de agosto de 1985 y el 8 de mayo de 2000.
216. Por tanto, el administrado sostiene que en el presente PAS no se acreditó ni estableció que el Sitio S0183 se generó en el periodo comprendido entre el 30 de agosto de 1985 al 30 de agosto de 2015.

Análisis del TFA

217. Al respecto, es importante resaltar que, de ninguna forma esta Sala desconoce lo resuelto por la CIAC mediante el Laudo Arbitral del 27 de febrero de 2017; pues es un hecho aceptado y expresamente declarado en la mencionada decisión que Pluspetrol Norte no es responsable de remediar las afectaciones ambientales históricas causadas con anterioridad al 30 de agosto de 1985 ni las causadas desde esa fecha hasta el 8 de mayo de 2000.
218. Empero, en el mencionado Laudo no se establece que las afectaciones ambientales producidas por Pluspetrol Norte –producto de su actividad realizada como operador de hidrocarburos del Ex Lote 1-AB– se encuentren exentas de responsabilidad.
219. Según se expuso considerandos atrás, en el marco del Procedimiento (especial) para la Remediación de los Sitios Impactos, la acción de la DSEM para identificar de la empresa responsable no constituye una determinación de responsabilidad por la generación del sitio impactado en sí, sino que presupone esta.
220. En efecto, en el marco del Procedimiento (especial) para la Remediación de los Sitios Impactos, esta actuación de la Autoridad Supervisora del OEFA solo busca identificar al responsable del sitio impactado, quien tiene tal condición debido a que ha asumido la obligación y la responsabilidad ambiental de los sitios impactados a consecuencia de sus actividades de hidrocarburos⁸⁰.

⁸⁰

Reglamento de la Ley N° 30321

Artículo 3.- Definiciones (...)

Empresa Responsable. - Es la persona natural o jurídica, privada o pública, que haya generado o que haya asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos en el ámbito de la Ley 30321 y que haya sido identificada por el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), salvo que la empresa se haya declarado responsable, conforme a lo descrito en el numeral 14.1 del presente reglamento.

221. En otras palabras, cuando la DSEM identifica a la empresa responsable en el marco de la Ley N° 30321 y su reglamento, es porque existen elementos suficientes para establecer esta identificación; por ejemplo, cuando existe un procedimiento administrativo sancionador previo donde se determinó la responsabilidad administrativa por impactos negativos vinculados al sitio impactado producto de las actividades de hidrocarburos.
222. De esta manera, en el presente caso, carece de asidero que el administrado alegue que no es responsable por el Sitio S0183 bajo el argumento que no tenía la condición de titular del ex Lote 1-AB al momento de publicarse el Reglamento de la Ley N° 30321, o porque no estaría acreditado si este sitio impactado se generó cuando era titular de dicho lote. En efecto, en el presente caso la responsabilidad de Pluspetrol Norte por el Sitio S0183 fue determinada a través de la Resolución Directoral N° 1551-2016-OEFA/DFSAI, confirmada por este Tribunal a través de la Resolución N° 046-2017-OEFA/TFA-SME.
223. Sin perjuicio de ello, esta Sala conviene en señalar que el presente PAS está referido a la Única Conducta Infractora, que consisten en la no declaración del Sitio S0183, conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30321 y su Reglamento.
224. En ese sentido, no corresponde a esta Sala emitir pronunciamiento sobre los puntos materia de controversia planteados por el administrado. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el recurrente en este extremo.

C.8. Sobre la condición de pasivo ambiental del Sitio S0183

225. Pluspetrol Norte sostiene que, a través de la Carta N° PPN-OPE-0023-2015 del 30 de enero de 2015, comunicó al OEFA que el sitio CN-R021, que corresponde al Sitio S0183 objeto del presente PAS, tiene la condición de pasivo ambiental del subsector hidrocarburos.
226. A criterio del administrado, el OEFA debe actuar conforme a la Ley N° 29134, Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos (**LPASH**), y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 033-2020-EM (**RLPASH**); por tanto, se debe de emitir el informe de identificación correspondiente a efectos de enviarlo al MINEM, a fin de que este determine quién es el responsable del pasivo ambiental identificado como Sitio S0183.
227. Además, el administrado señala que, a la fecha, el OEFA no ha cumplido con su función a efectos de que el MINEM determine quién es el responsable del pasivo reportado. Siguiendo este razonamiento, Pluspetrol Norte concluye que el primero carece de competencias legales para emitir algún pronunciamiento sobre la responsabilidad por el pasivo ambiental CN-R021, correspondiente al Sitio S0183.
228. De otra parte, el administrado alega que la DFAI sostiene que el sitio CN-R021 no tiene la condición de pasivo ambiental al no encontrarse dentro del Inventario de Pasivos. Sin embargo, replica Pluspetrol Norte, dicho inventario tiene carácter declarativo, mas no constitutivo.
229. Sobre la base de este razonamiento, para Pluspetrol Norte, el hecho que un componente no esté incluido dentro del Inventario de Pasivos no lo descarta como pasivo ambiental, ya que corresponde al OEFA y el MINEM identificar y evaluar, respectivamente, los pasivos ambientales para calificarlos como tal; sin embargo, denuncia el administrado, nada de ello se ha realizado en este caso.

Análisis del TFA

230. En relación con la remisión de la Carta N° PPN-OPE-0023-2015 del 30 de enero de 2015, esta Sala considera necesario indicar que el solo hecho de remitir esta carta no implica que el área en cuestión sea calificada como pasivo ambiental del subsector hidrocarburos (**PASH**) ni imposibilita para que se considere al Sitio S0183 como sitio impactado.
231. Sin perjuicio de ello, y como también reconoce el propio administrado, de la revisión de los inventarios de pasivos ambientales del subsector hidrocarburos se desprende que el Sitio S0183 no se encuentra en los listados de pasivos ambientales aprobados por el MINEM⁸¹. Al respecto, conforme con el artículo 3 de la LPASH⁸², la clasificación, elaboración, actualización y registro del inventario de los PASH está a cargo del MINEM. Asimismo, el literal g) del artículo 3 del RLPASH define al Inventario de Pasivos como la lista ordenada de los PASH identificados por el OEFA, el cual contiene como mínimo su ubicación (distrito, provincia, departamento y coordenadas UTM WGS 84), código y nivel de riesgo.
232. En esa línea, el Inventario de Pasivos es un instrumento técnico que brinda certeza sobre la condición de PASH de un área, puesto que implica una indagación y constatación por parte del OEFA, así como una posterior revisión por parte del MINEM. Por este motivo, todo componente de la actividad de hidrocarburos será considerado PASH siempre que se encuentre incluido en el Registro de Pasivos Ambientales aprobado por el MINEM⁸³.
233. Sin perjuicio de ello, se debe señalar que un impacto o afectación ambiental será calificado como un PASH únicamente si el titular ha cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos⁸⁴; en consecuencia, aquellos impactos o afectaciones que sean atribuibles a actividades de explotación de hidrocarburos en marcha no constituyen, en principio, pasivos ambientales⁸⁵. La declaración de

⁸¹ Aprobados mediante las Resoluciones Ministeriales N° 536-2014- MEM/DM, 013-2016-MEM/DM, 273-2017-MEM/DM, 027-2020-MINEM/DM y 048- 2021-MINEM/DM.

⁸² **LPASH**
Artículo 3.- Inventario de pasivos ambientales de hidrocarburos
La clasificación, elaboración, actualización y registro del inventario de los pasivos ambientales está a cargo del Ministerio de Energía y Minas.

La identificación de los pasivos ambientales está a cargo del Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN, siendo competente para efectuar la supervisión de campo a efecto de determinar los posibles pasivos ambientales en aquellos casos en donde no sea posible identificar a los titulares.

Ambas entidades están facultadas para solicitar a Perupetro S.A. y a las empresas que desarrollan sus actividades en el subsector hidrocarburos, la información que fuera pertinente para ejecutar las actividades a su cargo previstas en el presente artículo.

⁸³ En esta misma línea, nos remitimos al numeral 239 de la Resolución N° 046-2017-OEFA/TFA-SME del 14 de marzo de 2017, emitida en un procedimiento tramitado también contra Pluspetrol Norte.

⁸⁴ **LPASH**
Artículo 2.- Definición de los pasivos ambientales
Para efectos de la presente Ley, son considerados, como pasivos ambientales, los pozos e instalaciones mal abandonados, los suelos contaminados, los efluentes, emisiones, restos o depósitos de residuos ubicados en cualquier lugar del territorio nacional, incluyendo el zócalo marino, producidos como consecuencia de operaciones en el subsector hidrocarburos, realizadas por parte de empresas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron dichos impactos.

⁸⁵ En esa misma línea, la Defensoría del Pueblo señala que los pasivos ambientales son los generados por personas naturales o jurídicas que han cesado sus actividades en el área donde se produjeron los impactos; por lo que, la contaminación o afectación que se atribuya a personas naturales y jurídicas que se encuentren en operación no constituyen pasivos ambientales (Defensoría del Pueblo. "Informe Defensoría N° 171 ¡Un llamado a la remediación! Avances y pendientes en la gestión estatal frente a los pasivos ambientales mineros e hidrocarburíferas". Lima, 2015. p. 129).

PASH requiere de actos posteriores destinados a verificar dicha condición, así como su incorporación en el inventario respectivo. Posteriormente, ello está destinado a una acción de identificación del responsable y la presentación de un Plan de Abando de Área.

234. Sin embargo, en el presente caso, Pluspetrol Norte fue titular del Ex Lote 1-AB hasta el **29 de agosto de 2015**, tal como reconoce el propio administrado. Sin embargo, según se expuso en los considerandos 52 al 58 de la presente resolución, la DSEM identificó el Sitio S0183 como responsabilidad de Pluspetrol Norte, pues esta misma área fue objeto del PAS 2015, en donde se estableció la responsabilidad administrativa de esta empresa debido a lo siguiente:

(i) **Primero:** conforme a la identificación de sitios impactados realizados por el OEFA en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre, Pluspetrol Norte no remedió los sitios impactados con hidrocarburos.

(ii) **Segundo:** Pluspetrol Norte no remedió los suelos, aguas y sedimentos potencialmente contaminados, señalados en la Carta PPN-OPE-0023-2015 del **30 de enero del 2015**.

235. De este modo, dado que los impactos en el Sitio S0183 se dieron cuando Pluspetrol Norte era titular del Ex Lote 1-AB, no correspondería aplicar el término de “pasivo ambiental” en este caso.

236. Conforme a los cuadros descritos, se concluye que Pluspetrol Norte es la empresa responsable por el Sitio S0183, lo que conllevaba la obligación ambiental de comunicar dicha situación en el marco de la Ley N° 30321; situación que, al no haberse efectuado, configuró el inicio del presente PAS por parte de la autoridad instructora y, a la postre, la decisión de determinar su responsabilidad administrativa.

237. Por último, y en línea con el punto anterior, el administrado alega que ni OEFA ni MINEM han realizado la labor de identificación y evaluación del PASH en la zona CN-R021; por tanto, se habría omitido en calificar tal área como PASH.

238. Al respecto, esta Sala precisa que el presente PAS está orientado a determinar la responsabilidad por la Única Conducta Infractora, referida a la obligación de declarar el Sitio 0183. Sobre esta base, tampoco corresponde a esta Sala, en atención al presente recurso de apelación, verificar si el OEFA o el MINEM vienen desarrollando y cumpliendo sus funciones en el marco de la LPASH y su reglamento. Asimismo, la regulación de los PASH es distinta de aquella que es fuente de la obligación, cuyo incumplimiento constituye la Única Conducta Infractora.

239. En consecuencia, se desestiman los argumentos del administrado en este extremo.

C.9 Conclusión

240. Por tanto, dado que las alegaciones del administrado carecen de fundamento y deben ser desestimadas, corresponde confirmar la resolución venida en grado en el extremo que declaró la responsabilidad administrativa del Pluspetrol Norte por la comisión de la única conducta infractora materia del PAS.

VI.2. Determinar si la Única Medida Correctiva ordenada a Pluspetrol Norte se ajusta a derecho

A. Sobre el marco normativo que regula el dictado de medidas correctivas

241. De acuerdo con el numeral 22.1 del artículo 22 de la Ley del Sinefa⁸⁶, el OEFA podrá ordenar el dictado de las medidas correctivas que resulten **necesarias** para revertir o disminuir en lo posible **el efecto nocivo que la Conducta Infractora** hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
242. En la misma línea y para efectos del presente caso, corresponde traer a colación **al literal f) del numeral 22.2 de la Ley del Sinefa⁸⁷**, el cual dispone que el OEFA podrá considerar el dictado de medidas correctivas para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
243. Lo anterior se condice con lo señalado en el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley 30321, el cual prescribe que, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores como el que nos ocupa, una vez declarada la responsabilidad administrativa se **dicta una medida correctiva a través de la cual se ordena el pago del monto utilizado para la remediación ambiental del sitio impactado a favor del Fondo de Contingencia⁸⁸**.
244. De esta manera, la medida correctiva prevista en el Reglamento de la Ley N° 30321 guarda relación directa con lo establecido en la Ley del Sinefa y el RPAS del OEFA, en tanto que la omisión o el retraso en la declaración del sitio impactado

86

Ley del Sinefa

Artículo 22. - Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

87

Ley del Sinefa

Artículo 22. - Medidas correctivas (...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. (...)

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

88

Reglamento de la Ley N° 30321

Artículo 15.- Empresas que no declaren los sitios impactados (...)

15.2. La Junta de Administración dispondrá la ejecución de los recursos del Fondo de Contingencia para la remediación del sitio impactado conforme a los artículos 16, 17 y 18 del presente Reglamento. Asimismo, el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la empresa responsable para la determinación de responsabilidad administrativa. La resolución que determine responsabilidad administrativa contiene la imposición de una sanción y de una medida correctiva a través de la cual se ordena el pago del monto utilizado para la remediación ambiental del sitio impactado a favor del Fondo de Contingencia.

implica una demora en su remediación y permite que persista o continúe el efecto nocivo del sitio lo cual a su vez genera la necesidad de corregir dichos efectos nocivos, necesidad que no puede esperar que el responsable ambiental del sitio impactado (generador) lo haga, ello al advertirse una inexistencia de voluntad de declarar el sitio y por ende rehabilitarlo.

245. En ese sentido, el Estado asume una función remediadora con la utilización de recursos públicos y sustituye al responsable ambiental del sitio impactado en la elaboración del Plan de Rehabilitación del Sitio Impactado y la ejecución del mismo, lo cual no quita la responsabilidad ambiental del generador.
246. Por tanto, el Estado hace las veces del generador para efectos de la elaboración del Plan de Rehabilitación del Sitio Impactado y su ejecución (como si fuera el mismo generador quien lo estaría realizando).
247. Siendo así, el deber de corrección por parte del generador concluye con el reintegro de los gastos incurridos por parte del Estado en la elaboración del Plan de Rehabilitación del Sitio Impactado y su ejecución, dado que la materialización de dicho reintegro de gastos sería una manifestación final del generador de dar cumplimiento a la obligación de cese de efectos nocivos en el ambiente al devolver los recursos económicos utilizados a quien hizo de sus veces; razón por la cual, resulta necesario que se ordené al responsable del sitio asumir el pago que demandaría su remediación ambiental.

B. Respecto de los alegatos expuestos por el administrado en relación con la Única Medida Correctiva

B.1. Sobre la transgresión al principio de legalidad en el dictado de la Única Medida Correctiva

248. Pluspetrol Norte sostiene que, en la resolución impugnada se impuso una medida correctiva que incumple lo dispuesto en el numeral 251.1 del artículo 251 del TUO de la LPAG⁸⁹ y el numeral 22.1 del artículo 22 de la Ley 29325⁹⁰; dado que, la medida en cuestión no tiene como propósito la reversión de los impactos generados por la conducta infractora.
249. El recurrente también indica que la infracción imputada en este PAS es de carácter formal, y consiste en no haber presentado la declaración por el Sitio S0183, conforme al último párrafo del artículo 13 del Reglamento de la Ley 30321. Por tanto, a criterio de Pluspetrol Norte, este incumplimiento no habría generado impacto negativo alguno de los bienes jurídicos tutelados por el OEFA.

⁸⁹

TUO de la LPAG.

Artículo 251. -Determinación de la responsabilidad

251.1 Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto

⁹⁰

Ley del SINEFA.

Artículo 22.- Medidas correctivas

22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

250. Adicionalmente, Pluspetrol Norte señala que ninguna norma con rango legal modificó o amplió los alcances de la Ley del Sinefa, a efectos de habilitar al OEFA a imponer medidas correctivas con el propósito de requerir obligaciones de pago derivadas de la aplicación de la Ley 30321.

Análisis del TFA

251. De conformidad con la Segunda Disposición Complementaria Final de la Ley 30321, se concedió al MINEM la prerrogativa de emitir disposiciones normativas necesarias para la implementación de dicha ley.
252. Bajo dicha premisa, el artículo 15 del Reglamento de la Ley 30321 constituye un mecanismo que, además de la cobranza coactiva, permite lograr el reembolso del gasto efectuado por el Estado en la remediación que inicialmente debió realizar la Empresa Responsable (lo cual justamente es objeto de la única medida correctiva).
253. De esta manera, y según se expuso considerandos atrás, **la medida correctiva en cuestión tiene como finalidad evitar que continúen los efectos nocivos que genera el sitio impactado y que se agudizan por la falta de declaración (reconocimiento) de este sitio por parte de la empresa responsable.** En efecto, dada las características y riesgos inherentes a todo sitio impactado, la medida correctiva no condiciona la remediación del sitio a la ejecución de actividades por parte de la empresa que no lo declaró; por el contrario, partiendo de esta negativa, busca que se realice una remediación efectiva del sitio impactado por parte del Fondo de Contingencia y se supedite la participación del administrado únicamente al pago del monto que se utilice para la remediación.
254. Por este motivo, la medida correctiva prevista en el Reglamento de la Ley 30321 guarda relación directa con lo establecido en la Ley del Sinefa y el RPAS del OEFA, en tanto que la omisión o retraso de declarar el sitio impactado implica una demora en su remediación y permite que persista o continúe el efecto nocivo del sitio; razón por la cual, resulta necesario que se ordené al responsable del sitio asumir el pago que demandaría su remediación ambiental.
255. Ahora bien, el administrado señala que el dictado de medidas correctivas se sustenta en el propósito de la reversión de los impactos generados por la conducta infractora, siendo que en el presente caso no se produjo dicho impacto. En consecuencia, no cabría la imposición de una obligación de pago.
256. Sin embargo, no toma en cuenta que, **ante un escenario donde el Estado asume la remediación que inicialmente correspondía a la empresa responsable, resulta razonable que la obligación consista en que el responsable del sitio impactado asuma el pago de esta remediación,** lo cual, reiteramos, resulta concordante con la finalidad de las medidas correctivas previstas en el literal f) del numeral 22.2 de la Ley del Sinefa.
257. De este modo, el hecho que el Estado, en el marco de lo dispuesto en la Ley 30321, asuma la responsabilidad de remediar los sitios impactados como consecuencia de la ausencia del reconocimiento voluntario de las empresas responsables, no significa, bajo ningún punto de vista, que estas empresas no deban revertir el impacto negativo.
258. Así pues, frente a la ausencia de esta intención, las empresas responsables deben devolver al Estado los recursos económicos utilizados para la remediación del sitio

impactado, pues este último, en su deber de garante del mandato constitucional a disfrutar un medio ambiente sano y equilibrado, suple el vacío dejado por los administrados.

259. En efecto, aun cuando el administrado no haya asumido la remediación ambiental, de igual manera sigue siendo el único responsable por las obligaciones impuestas en la Ley N° 30321, y su inobservancia conlleva ineludiblemente a la contribución de la existencia de un efecto nocivo en el ambiente. Lo contrario, sería permitir que los responsables llamados a remediar los sitios impactados trasladen dicha obligación (y los costos asociados) a un tercero sin que exista reintegro de los gastos incurridos por ello, lo cual no puede ser amparado por el derecho.
260. Lo expuesto hasta este punto también se adecua a los criterios de necesidad e idoneidad para la imposición de las medidas correctivas. En cuanto a la necesidad, existe un deber de los responsables de remediar los sitios impactados. De otro lado, la idoneidad se trasluce, en estos casos, como la única acción que existe para dar cumplimiento al deber de corrección de los efectos nocivos generados en el ambiente, por parte del generador, con el reintegro de los gastos incurridos.
261. En virtud de lo expuesto, se colige que el pago hecho por las empresas responsables no significa revertir un desmedro al Fondo de Contingencia, como erróneamente sostiene el administrado al señalar que es obligación de pago hacia el Fondo de Contingencia, sino que se ordena este pago puesto que es el medio más idóneo por el cual el administrado internaliza las consecuencias de su propia conducta (no declarar el sitio impactado), la cual permite que continúen los efectos nocivos que genera el sitio impactado.
262. De este modo, la imposición de la única medida correctiva no contraviene el numeral 251.1 del artículo 251 del TUO de la LPAG y el numeral 22.1 del artículo de la Ley del Sinefa. Por el contrario, dicha medida se sustentaría en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley del Sinefa, en tanto que la omisión o retraso en la declaración del sitio impactado implica una demora en la remediación y permite que persista el efecto nocivo del sitio.
263. Sin perjuicio de lo expuesto, y en atención al numeral 72.1 del artículo 72 del TUO de la LPAG⁹¹, se reitera que no forma parte del presente procedimiento cuestionar la legalidad o constitucionalidad del Reglamento de la Ley 30321 (en cuanto al dictado de la medida correctiva en el procedimiento que dicha norma regula), quedando a salvo el derecho del administrado para iniciar la acción en la vía correspondiente
264. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

B.2. De la aplicación del numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321

265. De otro lado, el administrado sostiene que el Reglamento de la Ley N° 30321 es una norma con rango reglamentario, por tanto, no puede modificar o ampliar el

91

TUO de la LPAG.

Artículo 72.- Fuente de competencia administrativa

72.2. Toda entidad es competente para realizar las tareas materiales internas necesarias para el eficiente cumplimiento de su misión y objetivos, así como para la distribución de las atribuciones que se encuentren comprendidas dentro de su competencia.

alcance y la finalidad de las medidas correctivas previstas en el artículo 22 de la Ley del Sinefa y el numeral 251.1 del artículo 251 del TUO de la LPAG.

266. Asimismo, Pluspetrol Norte señala que, aun cuando el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 haga alusión a una medida correctiva de pago, ésta deviene inaplicable en tanto no existe una norma con rango de ley que habilite al OEFA a imponer una medida de esta naturaleza.
267. Adicionalmente, el administrado señala que la resolución a la que refiere el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 es aquella a través de la cual se identifica y determina la responsabilidad del titular de hidrocarburos por la remediación del sitio impactado, conforme al artículo 6 de la Ley N° 30321 y el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 30321 y no la resolución que declara el incumplimiento de la obligación de reporte prevista en el artículo 13 del reglamento de la Ley N°30321.
268. De otro lado, Pluspetrol señala que el artículo 6 de la Ley N° 30321 refiere a una resolución firme en sede administrativa que identifica y determina la responsabilidad de la empresa por el sitio impactado; mientras que el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 30321 señala que dicha resolución determina la responsabilidad administrativa, en la cual se incluye la medida correctiva dispuesta por el artículo de este reglamento.

Análisis del TFA

269. Al respecto, de conformidad con el numeral 217.2 del artículo 217 del TUO de la LPAG, solo son impugnables los actos (administrativos) definitivos que ponen fin a la instancia y los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento o produzcan indefensión. La contradicción a los restantes actos de trámite deberá alegarse por los interesados para su consideración en el acto que ponga fin al procedimiento y podrán impugnarse con el recurso administrativo que, en su caso, se interponga contra el acto definitivo.
270. Asimismo, el artículo 220 de la referida ley señala que el recurso de apelación se interpondrá cuando la impugnación se sustente en diferente interpretación de las pruebas producidas o cuando se trate de cuestiones de puro derecho, debiendo dirigirse a la misma autoridad que expidió el acto que se impugna para que eleve lo actuado al superior jerárquico.
271. Sin embargo, el administrado alega la ilegalidad del Reglamento de la Ley N° 30321 por contravenir el artículo 22 de la Ley del Sinefa y el numeral 251.1 del artículo 251 del TUO de la LPAG. No obstante, dicho reglamento constituye una norma jurídica de alcance general, mas no particular, como los actos administrativos.
272. Sobre esta base, se debe indicar que no forma parte del presente procedimiento cuestionar la ilegalidad del referido reglamento, quedando a salvo el derecho del administrado para iniciar la acción en la vía correspondiente.
273. Sin perjuicio de ello, se precisa que el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321, lejos de contradecir la Ley del SINEFA se complementa con esta norma, tal como se ha expuesto considerando atrás⁹². De esta manera, la

⁹² Ley del SINEFA

medida correctiva prevista en el referido numeral 15.2 tampoco vulnera el numeral 251.1 del artículo 251 del TUO⁹³ de la LPAG, ya que se encuentra correctamente tipificada y tiene amparo en la Ley del SINEFA.

274. De otra parte, el administrado señala que el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 refiere a una resolución a través de la cual se identifica y determina la responsabilidad del titular de hidrocarburos, en concordancia con el artículo 6 de la Ley N° 30321 y el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 30321, conforme se advierte a continuación:

Artículo 15.- Empresas que no declaren los sitios impactados

(...)

15.2. Asimismo, el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la **empresa responsable** para la determinación de responsabilidad administrativa. La resolución que determine responsabilidad administrativa contiene la imposición de una sanción y de una medida correctiva a través de la cual se ordena el pago del monto utilizado para la remediación ambiental del sitio impactado a favor del Fondo de Contingencia.

275. Sobre el particular, esta Sala reitera que el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 está referido al inicio del presente procedimiento administrativo sancionador como consecuencia de la omisión en la declaración oportuna del sitio impactado publicado por parte de la Empresa Responsable, identificada mediante Informe de Supervisión.
276. En efecto, el numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 establece que —en la etapa de Declaración de sitios impactados— el OEFA iniciará el procedimiento administrativo sancionador correspondiente contra la Empresa Responsable para la determinación de responsabilidad administrativa, cuando esta no haya cumplido con la declaración de asumir los sitios impactados publicados, a la que hace referencia el último párrafo del artículo 13 de aquel reglamento.

Artículo 22. - Medidas correctivas (...)

22.2 Entre las medidas que pueden dictarse se encuentran, de manera enunciativa, las siguientes:

- a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.
- b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.
- c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.
- d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.
- e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
- f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. (...)

22.3 Las medidas correctivas deben ser adoptadas teniendo en consideración el Principio de Razonabilidad y estar debidamente fundamentadas. La presente norma se rige bajo lo dispuesto por el artículo 146 de la Ley del Procedimiento Administrativo General en lo que resulte aplicable (...) (Énfasis agregado)

93

TUO de la LPAG

Artículo 251. -Determinación de la responsabilidad

251.1. Las sanciones administrativas que se impongan al administrado son compatibles con el dictado de medidas correctivas conducentes a ordenar la reposición o la reparación de la situación alterada por la infracción a su estado anterior, incluyendo la de los bienes afectados, así como con la indemnización por los daños y perjuicios ocasionados, las que son determinadas en el proceso judicial correspondiente. Las medidas correctivas deben estar previamente tipificadas, ser razonables y ajustarse a la intensidad, proporcionalidad y necesidades de los bienes jurídicos tutelados que se pretenden garantizar en cada supuesto concreto. (...)

277. Llegados a este punto, esta Sala conviene hacer hincapié que el Procedimiento para la Remediación de los Sitios Impactados tiene su origen en una situación de obligación de remediación preexistente por parte de la empresa responsable, de ahí que se le hubiere identificado por parte del OEFA como sujeto obligado de conformidad con la Ley N° 30321.
278. Por lo tanto, carece de asidero legal lo alegado por Pluspetrol Norte: que no corresponde que se le imponga la medida correctiva por no tener la calidad de empresa responsable. En efecto, como se ha desarrollado a detalle, la obligación incumplida materia de imputación en el presente PAS es la omisión de haber comunicado a la autoridad la responsabilidad el Sitio S0183 en los términos descritos en la Ley N° 30321.
279. Sobre la base de los fundamentos expuestos, se tiene que al momento de la expedición de la Única Medida Correctiva no se transgredió el principio de legalidad en la aplicación del numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

B.3. Sobre que a la fecha no existe ninguna obligación de pago derivada de la remediación del sitio impactado S0183

280. Pluspetrol Norte señala que el dictado de la medida correctiva contiene una obligación inexistente a la fecha, lo cual resulta contrario al numeral 15.2 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321, puesto que este hace referencia al monto utilizado, es decir, para aquel escenario en que la remediación ya se ejecutó. Según el administrado, esta interpretación también se desprende del artículo 6 de la Ley N° 30321 y el artículo 21 del Reglamento de la Ley N° 30321.

Análisis del TFA

281. Sobre el particular, de la revisión del Cuadro N° 2 de la presente resolución, se tiene que, sobre el plazo de cumplimiento de la Única Medida Correctiva, la Autoridad Decisora ha establecido lo siguiente:

En un plazo no mayor de quince (15) días hábiles contados desde el día siguiente de la notificación por parte del OEFA al administrado del Informe de liquidación correspondiente a los sitios impactados con código OEFA S0183 del Listado de Sitios Impactados Priorizados para las Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón.

282. En efecto, si bien actualmente no existe una definición de la suma de dinero a pagar por parte del administrado, tal situación no imposibilita que se dicte una medida con la finalidad de poder asegurar el reembolso por la remediación que realice el Estado, a través del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental. De esta manera, en el presente caso la ejecución de la medida correctiva se encuentra sujeta a un plazo determinable (cuando se emita el informe de liquidación), lo cual no enerva la legalidad ni validez de la medida correctiva materia de análisis.
283. Sobre lo anterior, no existe una exigencia legal de determinación de la obligación al momento del dictado de la medida correctiva materia de análisis; razón por la cual, resulta válido que su ejecución de determine al momento de que se emita el Informe de Liquidación respectivo. Más aún, cuando el propio numeral 15.3 del artículo 15 del Reglamento de la Ley N° 30321 establece que la medida correctiva

se dicta “de modo independiente, al cobro en vía de ejecución coactiva”. De ello, se desprende que el propósito del dictado de la medida es complementar a los distintos mecanismos de repetición previstos tanto en la Ley N° 30321 como su reglamento.

284. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado y, en consecuencia, se procede a confirmar el dictado de la Única Medida Correctiva

VI.3. Determinar si la multa impuesta a Pluspetrol Norte ha sido debidamente calculada por la Autoridad Decisora

A. Del marco normativo que rige la imposición de multa

285. 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 ello, 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.

286. La premisa referida fue materializada por el legislador en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, al señalar que las sanciones a imponerse deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, conforme se aprecia a continuación:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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. (...)

287. En atención a ello, en el marco de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en el ámbito de competencias del OEFA, la determinación de la multa se evalúa de acuerdo con la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones del OEFA, aprobada por la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, modificada con la Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 024-2017-OEFA/CD (**Metodología para el Cálculo de Multas**).

288. En el Anexo N° 1 “Fórmulas que expresan la metodología” de la Metodología para el Cálculo de Multas, se señaló que, en el caso que 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 a ello se aplicarán los factores para la graduación de sanciones correspondientes, tal como se aprecia en la siguiente fórmula:

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

Donde:

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

p = Probabilidad de detección

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

289. En esa medida, se evidencia que la Metodología para el Cálculo de Multas tiene como propósito que las multas dispuestas por la autoridad administrativa: **(i)** 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; y, **(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.
290. Adicionalmente, es de precisar que, mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00083-2022-OEFA/PCD del 29 de diciembre de 2022 se aprueba el “Manual de aplicación de criterios objetivos de la metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores para la graduación de sanciones en el OEFA” (**Manual de criterios de la metodología de multas**)..
291. Teniendo ello en cuenta, este Tribunal considera pertinente evaluar si el cálculo de la multa impuesta por la Autoridad Decisoria en el presente caso se realizó de conformidad con el principio de razonabilidad contenido en el numeral 3 del artículo 248 del TUO de la LPAG, y en estricta observancia de la Metodología para el Cálculo de Multas y el Manual de criterios de la metodología de multas.
292. Sobre lo anterior, es preciso indicar que la determinación de la multa impuesta por la DFAI se sustentó en el Informe N° 03763-2023-OEFA/DFAI-SSAG del 30 de octubre del 2023 (en adelante, **Informe de Cálculo de Multa**), notificado junto con la Resolución Directoral.

B. Respecto del cálculo formulado por la DFAI

293. Para realizar el cálculo del costo que evitó el administrado al no cumplir con la obligación, cuyo incumplimiento generó el presente PAS, la primera instancia tuvo en cuenta los siguientes conceptos: **(i)** CE1: Etapa gabinete; **(ii)** CE2: Etapa de campo; **(iii)** CE3: Análisis de muestras en un laboratorio acreditado; **(iv)**; CE4: Presentación del documento en la DGAAH y, **(v)** CE5: Capacitación.
294. De esta manera, luego de aplicar la fórmula para el cálculo de la multa y realizar el análisis del tope de tipificación; la primera instancia determinó que la multa a imponer en el presente caso ascendía a **10,401 UIT (diez con 401/1000) UIT**, cuyo detalle se aprecia a continuación:

Cuadro N° 4: Composición de la multa impuesta por la DFAI

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	10,401 UIT
Probabilidad de detección (p)	1,00
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	10,401 UIT
Tipificación, numeral 1 del cuadro anexo a la RCD N° 005-2018-OEFA/CD; de hasta 30 000 UIT	10,401 UIT
Valor de la multa impuesta	10,401 UIT

Fuente: Informe de Cálculo de Multa

Elaboración: TFA

C. Sobre los argumentos expuestos del administrado**C.1. Sobre la transgresión al principio de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y *non bis in idem***

295. Pluspetrol Norte argumenta que se le pretende sancionar por el presunto incumplimiento de la obligación de declaración prevista en el último párrafo del artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30321. Al respecto, el administrado señala que la obligación ambiental fiscalizable es una sola y tiene como contenido una prestación de hacer consistente en la presentación de una declaración respecto a los sitios impactados contenidos en el listado de sitios priorizados.
296. El administrado agrega que la declaración que presenta el titular de la actividad de hidrocarburos debe incluir todos los sitios impactados publicados. En efecto, argumenta Pluspetrol Norte, el referido artículo establece que la declaración se debe realizar respecto de los sitios contenidos en el listado de sitios priorizados publicados.
297. El administrado continúa señalando que cada vez que se publica un listado de sitios priorizados surge la obligación de presentar una declaración, en la cual el titular de la actividad de hidrocarburos reporta todos los sitios descritos en el listado, asumiendo la responsabilidad por estos.
298. En este caso, el sitio impactado S0183 fue incluido en la lista sitios impactados priorizados de manera conjunta con otros 49 sitios impactados priorizados. En ese sentido, corresponde que Pluspetrol Norte presente una sola declaración por todos los sitios.
299. Siguiendo dicha premisa, Pluspetrol Norte afirma que no debió haberse iniciado un PAS distinto por cada sitio impactado puesto que el artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30321 no exige una declaración individual por cada sitio impactado, sino una declaración por todos aquellos publicados en la lista de sitios priorizados.
300. En atención a los argumentos previamente expuestos, el recurrente denuncia que el OEFA ya sancionó a Pluspetrol Norte por el incumplimiento del artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30321, es decir, respecto de la presentación de la declaración de sitios impactados priorizados de la lista publicada el 25 de febrero de 2020.
301. Por tanto, a criterio de Pluspetrol Norte, la sanción impuesta a través de la Resolución Directoral transgrede los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y *non bis in idem*, puesto que el OEFA busca aplicar una nueva sanción el incumplimiento de la misma obligación y en relación con el mismo listado de sitios impactados, publicado el 25 de febrero de 2020.

Análisis del TFA

Sobre los principios de legalidad, debido procedimiento, razonabilidad y *non bis in idem*

302. A lo largo de la presente resolución se ha señalado que en materia administrativa y bajo el prisma del **principio de legalidad**, la actuación de las autoridades administrativas se basa en el respeto a las normas que integran el orden jurídico vigente y en estricta observancia de las facultades que les fueron atribuidas y de acuerdo con los fines para los que fueron conferidas.
303. Asimismo, este principio que se encuentra estrechamente ligado al debido procedimiento, pues a partir de este se garantiza, entre otros, que el administrado obtenga una decisión debidamente motivada.
304. De otra parte, por el **principio de razonabilidad**⁹⁴, previsto en el numeral 1.4 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG⁹⁵, las decisiones de la autoridad administrativa que impliquen la imposición de sanciones deben adoptarse dentro de los límites de la facultad atribuida, manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que se deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.
305. Al respecto, esta Sala considera que la aplicación del principio de razonabilidad, cuyo fin es reducir la discrecionalidad de la actuación de la Administración, exige que, al imponer sanciones, la autoridad administrativa pondere las circunstancias de la comisión de la conducta infractora, a fin de que el ejercicio de su *ius puniendi* responda a lo estrictamente necesario para garantizar la tutela del bien jurídico protegido; y, orienta a la Administración a actuar en el marco de los límites de sus facultades, lo que significa ejercerlas con arreglo a derecho y al principio de prevención reconocido en la LGA.
306. Adicionalmente, el **principio *non bis in idem***, recogido en el numeral 11 del artículo 248 del TUO de la LPAG³⁹, establece que la autoridad no podrá imponer de manera sucesiva o simultánea una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, en los casos en que se aprecie una identidad de sujeto, hecho y fundamento.

⁹⁴ De acuerdo con los criterios del Tribunal Constitucional (por ejemplo, en la sentencia emitida en el Expediente N° 2192-2004-AA/TC), existe una similitud entre los principios de razonabilidad y de proporcionalidad. A ello se debe agregar que el TUO de la LPAG se refiere expresamente al primero de los nombrados.

⁹⁵ **TUO de la LPAG**

Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo (...)

1.4. **Principio de razonabilidad.** - Las decisiones de la autoridad administrativa, cuando creen obligaciones, califiquen infracciones, impongan sanciones, o establezcan restricciones a los administrados, deben adaptarse dentro de los límites de la facultad atribuida y manteniendo la debida proporción entre los medios a emplear y los fines públicos que deba tutelar, a fin de que respondan a lo estrictamente necesario para la satisfacción de su cometido.

³⁹ **TUO de la LPAG**

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

11. ***Non bis in idem.*** - No se podrán imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento. Dicha prohibición se extiende también a las sanciones administrativas, salvo la concurrencia del supuesto de continuación de infracciones a que se refiere el inciso 7.

307. De este modo, en nuestro ordenamiento existe la imposibilidad de sancionar dos (02) veces al mismo sujeto por una misma infracción. Así pues, el principio *non bis in ídem* implica dos (02) aspectos:

- (i) **Una vertiente material:** por la cual el citado principio requiere que los hechos imputados hayan sido objeto de un pronunciamiento sobre el fondo, esto es, sobre la culpabilidad o inocencia del imputado por el ilícito administrativo que tales hechos configuran; caso contrario, no podría operar dicha regla de derecho, toda vez que aquellos no habrían sido materialmente juzgados por la autoridad.
- (ii) **Una vertiente procesal:** por la cual el principio *non bis in ídem* significa que no puede haber dos procesos jurídicos de sanción contra una persona con identidad de sujeto, hecho y fundamento⁴².

308. De lo expuesto, resulta válido concluir que la vulneración del principio *non bis in ídem* se materializará cuando el Estado haya ejercido su potestad sancionadora en dos o más procedimientos administrativos sancionadores, en los que confluyan los siguientes elementos: (i) un mismo sujeto (identidad subjetiva); (ii) mismos hechos (identidad objetiva); y, (iii) bajo el mismo fundamento⁴⁴.

Análisis del caso concreto

309. Según se expuso, el administrado alega que la obligación ambiental fiscalizable es una sola y tiene como contenido una prestación de hacer consistente en la prestación de declaración respecto a los sitios impactados contenidos en el listado de sitios priorizados.

310. Al respecto, y tal como se ha esgrimido considerandos atrás, la configuración del principio de *non bis in ídem* requiere de la triple identidad: sujeto, hecho y fundamento. En relación con el primero y el último, se tiene que estos se encuentran en el presente PAS, en tanto existen otros procedimientos con el mismo sujeto (Pluspetrol Norte) y fundamento (infracción a la obligación de declaración de sitio impactado).

311. **No obstante**, a criterio de esta Sala, el requisito de la identidad de hecho no se configura en el presente PAS en relación con los procedimientos asociados a Pluspetrol Norte por el incumplimiento de la obligación de declarar otros sitios impactados, así estos se deriven de la misma publicación efectuada en el diario oficial *El Peruano* para el sitio impactado que en estos momentos ocupa nuestro análisis.

312. En efecto, como se viene anotando, la conducta infractora (hecho) se materializa a través de un **comportamiento omisivo** del administrado: no declarar el Sitio S0183. Así pues, no podría asumirse que existe una identidad de hecho cuando en una misma publicación obran más de dos (2) sitios impactados que corresponden a la misma empresa responsable, ya que cada sitio impactado es distinto y la configuración de la infracción de no declararlos implica también la omisión de actividades específicas para cada uno de ellos (como actividades de campo y gabinete que pueden ser individualizadas para cada sitio impactado).

⁴² RUBIO, M. (2010). *Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional*. Lima: Fondo Editorial PUCP; p. 357 y p. 368.

⁴⁴ GARCÍA, R. (1995) *Non bis in ídem material y concurso de leyes penales*. Barcelona: Cedecs Editorial S.L., Centro de Estudios de Derecho, Economía y Ciencias Sociales, p.90.

313. En efecto, en el presente caso, la conducta omisiva no se expresa a través de una simple declaración ante las autoridades, sino como un conjunto de acciones directa y causalmente vinculadas a dicha declaración. Por tanto, no se ajusta a la realidad restringir la conducta omisiva a la simple no declaración, sin considerar las otras acciones igualmente relevantes que fueron omitidas por el administrado y que configuran la situación antijurídica.
314. De este modo, si bien la obligación de declaración puede tener un mismo plazo en relación con los otros sitios impactados contenidos en la publicación que se realiza en el diario oficial *El Peruano*, cada declaración es independiente entre sí debido a que cada sitio también lo es. Al respecto, conforme al artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 30321, se define como sitio impactado el área geográfica que puede comprender pozos e instalaciones mal abandonadas, efluentes, derrames, fugas, residuos sólidos, emisiones, restos, depósitos de residuos, suelos contaminados, subsuelo o cuerpo de agua cuyas características físicas, químicas o biológicas han sido alteradas negativamente como consecuencia de las actividades de hidrocarburos.
315. En esa medida, la declaración del sitio impactado tendrá características particulares según cada sitio, lo cual exigirá un análisis independiente por parte de la empresa responsable de cada uno de ellos (ej.: del área, de los componentes afectados, entre otros).
316. Sobre la base de los argumentos expuestos, en el presente caso no se advierte vulneración alguna de los principios alegados por el administrado, ya que no existe identidad objetiva entre los distintos sitios impactados que el administrado pudiera declarar en base a una misma lista de estos sitios publicada en *El Peruano*.
317. Por lo expuesto, corresponde rechazar los argumentos planteados por el administrado en este extremo.

C.2. Sobre la determinación del escenario de cumplimiento para estimar el beneficio ilícito (B)

318. El administrado sostiene que la Metodología para el Cálculo de Multas del OEFA establece que el beneficio ilícito debe determinarse sobre la base de un escenario de cumplimiento, en el cual el agente infractor realiza las inversiones necesarias para cumplir con la obligación ambiental fiscalizable.
319. Asimismo, Pluspetrol Norte indica que el Informe de Cálculo de Multa obtuvo el beneficio ilícito sobre la base de las siguientes actividades: (i) CE1: costo evitado por actividades de gabinete; (ii) CE2: costo evitado por actividades de campo; (iii) CE3: costo evitado por análisis de muestras en un laboratorio acreditado; (iv) CE4: costo evitado por presentación del documento de la DGAAH; y, (v) CE5: Costo evitado por capacitación.
320. Sin embargo, según Pluspetrol Norte, de acuerdo al artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30321, no se requiere la realización de actividades de gabinete o de campo para formular la declaración de los sitios incluidos en el listado de sitios priorizados. Asimismo, el administrado alega que dicha disposición tampoco exige la presentación de alguna información que requiera el despliegue de tales actividades.
321. Por tanto, concluye Pluspetrol Norte, el beneficio ilícito no debe considerar ninguno de los conceptos incluido en el Informe de Cálculo de Multa, sino

únicamente el costo de elaboración y presentación de la declaración de todos los sitios que sean de su responsabilidad.

Análisis del TFA

322. Sobre el particular, el beneficio ilícito constituye aquel beneficio obtenido o que espera obtener el infractor al no cumplir una obligación ambiental fiscalizable; es decir, aquello que percibe, percibiría o pensaba percibir el administrado cometiendo la infracción, o lo que ahorra, ahorraría o pensaba ahorrar por su comisión⁹⁶.
323. De este modo, el beneficio ilícito tiene como uno de sus componentes esenciales al costo evitado, el cual es definido como el ahorro obtenido al incumplir las obligaciones ambientales fiscalizables, mediante la no realización o postergación de las inversiones o gastos destinados a prevenir la ocurrencia de daños ambientales durante el lapso de incumplimiento de la normativa ambiental⁹⁷.
324. Así pues, la determinación del costo evitado —y con ello, del beneficio ilícito— implica estimar o proyectar un escenario ideal en el cual no se hubiese cometido la conducta infractora imputada⁹⁸. En términos simples, este componente de la multa exige que se determine, previamente, cuáles eran las actividades que ordinariamente necesitaba realizar el administrado para no cometer la infracción administrativa.
325. En esa línea, y con cargo al desarrollo individualizado de cada costo evitado de la multa materia de análisis, que se efectuará en los siguientes apartados, se debe precisar que la obligación cuyo incumplimiento se imputa con la Única Conducta Infractora requería del desarrollo de distintas acciones por parte del administrado para su cumplimiento.
326. En efecto, el cumplimiento de la obligación de declarar un sitio impactado no solo requiere actividades de gabinete, sino también de actividades de campo y otras vinculadas a estas. Para entender ello, es preciso mencionar que la publicación en el diario oficial *El Peruano* solo da cuenta del listado de sitios priorizados en base a la información recabada por la DEAM; sin embargo, para cumplir con la obligación de declarar estos sitios publicados, todo administrado del sector hidrocarburos debe, ordinariamente, desplegar una serie de acciones para verificar y contrastar los alcances del sitio impactado publicado sobre el cual debe presentar su declaración ante el Minem. Por ende, la presentación de esta declaración que queda limitada a su mera elaboración y presentación ante la autoridad competente.
327. Sobre la anterior idea, es pertinente mencionar que tras la publicación de la lista con los sitios impactados que fueron priorizados en el diario oficial *El Peruano*, **la empresa que realiza actividades de hidrocarburos en las inmediaciones al sitio identificado debería desplegar todas aquellas actividades de verificación** para constatar que el mencionado sitio se encuentra en su esfera de obligación y, por tanto, debe proceder con la respectiva declaración de acuerdo a lo previsto en el artículo 13 del Reglamento de la Ley N° 30321.

⁹⁶ Manual de criterios de la metodología de multas, Rubro 2: Definiciones, pág. 4.

⁹⁷ Ídem.

⁹⁸ En este mismo sentido, ver el considerando 173 de la Resolución N° 543-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de noviembre de 2023.

328. De este modo, en un escenario ideal de cumplimiento, que resulta relevante para efectos de la determinación del costo evitado, en el presente caso el administrado hubiese tenido que realizar tanto actividades de campo (ej.: muestreos) como de gabinete, así como las vinculadas a estas actividades (ej.: análisis de muestras o capacitaciones) para cumplir de forma ordinaria con su obligación.
329. En síntesis, si bien la declaración materia de análisis constituye un acto final a través del cual se asume (voluntariamente) la responsabilidad de la remediación en el marco de la Ley N° 30321, esta acción requiere de actos previos que permitan delimitar, identificar y correlacionar el sitio impactado publicado con aquel generado por la empresa responsable durante el desarrollo de las actividades de hidrocarburos.
330. En esa línea, a criterio de esta Sala, no se configuraría una transgresión del principio de legalidad o debido procedimiento en la determinación del beneficio ilícito. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

C.3. Sobre el personal del CE1 (etapa de gabinete)

331. Pluspetrol Norte argumenta que no existe justificación en el Informe de Cálculo de Multa para considerar que se requieren 2 personas en la etapa de gabinete cuando se indica explícitamente que será 1 solo supervisor. Por lo que, sería desproporcionado e innecesario incluir el costo de un técnico GIS.
332. Según el administrado, carece de sentido que se contemple un día adicional para la realización de la compilación de información, interpretación de resultados en laboratorio y elaboración de la declaración del sitio cuando la obligación solo implica la redacción de un documento que luego será presentado a la autoridad competente.

Análisis del TFA

333. Respecto a lo alegado por Pluspetrol Norte, es preciso señalar que los costos evitados se sustentan en un escenario ideal de cumplimiento. En este sentido, la empresa responsable puede llevar a cabo actividades tanto en el ámbito de gabinete como en el de campo, con el propósito de verificar el área del sitio, los puntos de muestreo y otros factores relevantes. Esto permitiría determinar el área impactada, asumiendo así los costos asociados con la remediación.
334. En consecuencia, esta Sala considera que la empresa responsable requiere de un especialista en Sistemas de Información Geográfica (GIS) pues el mismo desempeña un papel en la gestión, análisis y visualización de datos geoespaciales como el análisis espacial a partir de las coordenadas geográficas identificadas por la DEAM u otros puntos adicionales, integración de datos, elaboración de mapas, entre otros.
335. Por lo tanto, a criterio de este Tribunal, se justifica la inclusión del personal especialista GIS para el trabajo de gabinete.

C.4. Sobre el tiempo de ejecución del CE1 (etapa de gabinete)

336. En lo que respecta al tiempo de tres días de ejecución, el administrado argumenta que carecería de sentido que se contemple un día adicional para la realización de la compilación de información, interpretación de resultados de laboratorio y

elaboración de la declaración del sitio cuando, solo implica la redacción de un documento que luego será presentado ante la autoridad competente.

337. Por ende, según el administrado, la estimación del tiempo debería ser como máximo un (01) día.

Análisis del TFA

338. Respecto al tiempo de ejecución de las actividades de gabinete, la Primera Instancia indica que sería necesario tres (3) días para que el personal del administrado realice dichas actividades. Para estos fines, aquella instancia describe de la siguiente manera las actividades a realizarse por cada uno de los días considerados para el cálculo del CE1:

Cuadro N° 5: Descripción de actividades de gabinete por día

Día	Actividad
1	Verificación técnica – legal en gabinete de la “Lista de Sitios Impactados Priorizados para las Cuencas de los Ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón”, publicada en el diario oficial <i>El Peruano</i> .
2	Revisión de registros históricos de emergencias ambientales y actividades de hidrocarburos efectuadas en los sitios impactados publicados
3	Compilación de la información recabada, interpretación de resultados de laboratorio y elaboración de la Declaración de Responsabilidad sobre el sitio impactado con código Oefa S0183 de la “Lista de Sitios Impactados Priorizados para las cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón” (incluye la recopilación de información después del muestreo del sitio impactado).

Fuente: Informe de Cálculo de Multa (p. 6)
Elaboración TFA

339. En atención al sustento expuesto por la DFAI, Pluspetrol Norte sostiene que tal cantidad de días sería excesiva. Sin embargo, esta Sala advierte que el administrado no presenta mayor detalle o explicación que sustente su discrepancia con la Primera Instancia.
340. Sin perjuicio de ello, en el presente caso se cuestiona la falta de declaración del S0183 por parte de Pluspetrol; declaración que hubiese implicado el desarrollo de diferentes actividades de gabinete, como la verificación técnica – legal en gabinete para identificar el sitio en la lista publicada en *El Peruano*, la revisión de los registros históricos de las actividades del administrado vinculadas a este sitio y, finalmente, la compilación de la información recabada para efectuar la declaración en sí. De esta manera, estos conceptos sí resultan razonables como parte del costo evitado de la etapa de gabinete.
341. De otra parte, el administrado alega que la obligación de declaración de sitios impactados al OEFA y el MINEM solo implica la redacción de un documento. No obstante, esta Sala debe indicar que el criterio adoptado por la Primera Instancia no se sitúa sobre la cantidad de documentos a generar, sino sobre las actividades apropiadas que garantizan la redacción de un documento acorde a su importancia.
342. Por lo expuesto, esta Sala coincide con la Primera Instancia en que es necesario como mínimo tres (3) días para que el personal asignado pueda realizar las tres (3) actividades vinculadas a la etapa de gabinete; razón por la cual, se desestima lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.5. Sobre el alquiler de laptop del CE1 (etapa de gabinete)

343. Sobre el alquiler de una laptop, el administrado argumenta que por lo expuesto en los ítems anteriores donde no sería razonable involucrar a dos trabajadores

durante 3 días para la etapa de gabinete, por lo que se debería aplicar solo el valor de alquiler de 1 laptop para 1 supervisor durante 1 día de trabajo como máximo, lo que implicaría que el costo total de este extremo será 120 soles.

Análisis del TFA

- 344. Tal como se ha justificado en respuesta al argumento del administrado previo, se estima que las actividades de gabinete y de campo sean realizados como mínimo en tres (3) días; por lo tanto, el alquiler de una laptop por dicho periodo de tiempo también es requerido.
- 345. En consecuencia, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.6. Sobre el CE2 (etapa de campo)

- 346. El administrado sostiene que, de conformidad con los artículos 12 y 13 del Reglamento de la Ley N° 30321, el OEFA realiza la identificación de los sitios impactados e informa al respecto a la Junta de Administración, la cual determinará la prioridad de los sitios a remediar y publicará la lista de estos en el Diario Oficial “El Peruano”.
- 347. Luego de ello es que se configura la obligación de declarar a la autoridad sectorial competente con copia al PROFONANPE y al OEFA los sitios impactados que le correspondan. Es decir, es una obligación de carácter formal y consiste en el reconocimiento del administrado de su responsabilidad o calidad de generador de un sitio impactado; no precisándose en la norma que el administrado deba realizar mayores actividades más allá de la mera comunicación a dichas entidades.
- 348. Pluspetrol Norte argumenta que no existiría justificación para incluir el costo por etapa de campo, más aún cuando el sitio impactado ya fue debidamente identificado por el OEFA antes de la publicación del listado de sitios priorizados.
- 349. En ese sentido, según el administrado, sería redundante e innecesario que se realice una actividad en campo cuando el mismo OEFA ya efectuó dicha labor, pues si realizará una verificación de campo, como plantea la DFI, estaría desconociendo la identificación del sitio impactado realizado por el OEFA, así como todas las labores de campos realizados por la agencia de fiscalización.
- 350. Por lo señalado, Pluspetrol solicita que se declare la nulidad respecto del cálculo de multa o, en su defecto, realice o disponga el recálculo de dicha sanción, excluyendo al CE2 del mismo.

Análisis del TFA

- 351. Tal como esta Sala ha indicado en los párrafos anteriores, los costos evitados asociados a la conducta están en relación al escenario en el cual la empresa responsable realizará actividades desde la validación de datos, verificación del sitio impactado, muestreo *in situ*, verificación de componentes como instalaciones que sirvan de foco, transporte o agendas contaminantes en relación con el sitio impactado, evaluación de riesgos en tiempo real, observación directa, entre otros; por lo cual, este costo evitado resulta razonable para efectos de la determinación del beneficio ilícito.

352. Por otro lado, esta Sala no pretende desconocer el trabajo de identificación realizada por la DEAM; por el contrario, debe tenerse en cuenta que el costo evitado se constituye como el ahorro que generó el administrado producto de la comisión de la infracción.
353. Es decir, ello implica una estimación de un escenario ideal en el cual no se hubiese cometido la conducta infractora imputada. De este modo, para la determinación del costo evitado se establece, primero, las actividades cuya ejecución hubiese impedido al administrado estar en una situación antijurídica, para luego determinar el costo de estas actividades⁹⁹.
354. Por ende, pese a que la DEAM identificó los sitios impacto, tal situación no supone que Pluspetrol Norte no debió haber verificado estos sitios impactados para posteriormente declararlos ante la DGAH del MINEM y el propio OEFA, conforme a la Ley N° 30321 y su reglamento.
355. En efecto, según se expuso, la declaración de sitio impactado constituye un acto final a través del cual se asume (voluntariamente) la responsabilidad de la remediación en el marco de la Ley N° 30321. Sin embargo, esta acción requiere de actos previos que permitan delimitar, verificar y correlacionar el sitio impactado publicado con aquel generado por la empresa responsable durante el desarrollo de las actividades de hidrocarburos.
356. Por tanto, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.7. Sobre el número de trabajadores del CE2 (etapa de campo)

357. El administrado alega que no habría sustento para incluir a un personal de apoyo que realice el sondeo con barreno y no existiría justificación para incluir a 3 personas de apoyo, dado que el sitio impactado y su ubicación estarían determinados no requiriendo la presencia de guías. En todo caso, según el administrado, el desbroce de maleza y transporte de equipos se puede realizar con un solo personal de apoyo.
358. Por lo señalado, Pluspetrol Norte solicita que se declare la nulidad respecto del cálculo de multa o, en su defecto, realice o disponga el recálculo a tomar en cuenta solo un (1) trabajador de apoyo para el desbroce.

Análisis del TFA

359. Respecto a lo alegado, es preciso señalar que las actividades de verificación en campo hasta el muestreo de calidad de suelo implican como mínimo un número de dos personas para la actividad per se en el marco de la seguridad y salud en el trabajo bajo el principio de prevención. En materia ambiental, resulta aún de mayor relevancia el número de personas pues mientras uno identifica el área, georreferencia, entre otras actividades; otro profesional va realizando las actividades de muestreo y un tercero brinda la asistencia técnica en la verificación del sitio impactado.
360. Ahora bien, el empleo del barreno es necesario para los trabajos de muestreo en calidad de suelo pues es una herramienta para realizar agujeros a la profundidad

⁹⁹ Ver considerando 63 de la Resolución N° 225-2023-OEFA/TFA-SE del 16 de mayo de 2023.

que se requiera con la finalidad de desplazar una alícuota de suelo con características del sitio impactado por agentes contaminantes.

361. En resumen, esta Sala considera que es necesario y se justifica el empleo de dicho instrumento, así como el número de personal para la actividad guiada en la verificación del sitio impactado.
362. Por lo expuesto, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en este extremo.

C.8. Sobre la inclusión de un enfermero en el CE2 (etapa de campo)

363. Respecto a la inclusión de un enfermero y un botiquín, el administrado señala que en el caso de que se realice una verificación de campo del sitio impactado, no existiría una sustentación real y legal de incluir a un enfermero.
364. Por ende, Pluspetrol solicita se declare la nulidad respecto del cálculo de multa o, en su defecto, realice o disponga el recálculo tomando en cuenta lo argumentado.

Análisis del TFA

365. Al respecto, conforme con el principio de prevención, consagrado en el artículo I¹⁰⁰ del Título Preliminar de la Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, aprobada con Ley N° 29783, (**LSST**), el empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, salud y bienestar de los trabajadores.
366. Por tanto, a criterio de esta Sala, para la etapa de campo sí resulta razonable incluir tanto a un enfermero y un botiquín¹⁰¹ equipado respectivamente, para las actividades de verificación de campo del sitio impactado y toma de muestras de suelo. En estos contextos, el enfermero brinda asistencia profesional en su materia al personal de campo todos los días que duren las actividades, como medida para prevenir cualquier contingencia que pudiese ocurrir.
367. En efecto, en estos casos, el personal se encontraría expuesto ante posibles agentes contaminantes que pueden poner en riesgo la salud del trabajador y así también, a los peligros a los cuales se encontrasen expuestos por las condiciones del entorno al sitio impactado. Además, un botiquín debidamente equipado es necesario ante el requerimiento de primeros auxilios debido a las actividades que se ejecutarían para salvaguardar la salud y seguridad de los trabajadores.
368. En ese sentido, corresponde desestimar lo argumentado por el administrado en este extremo.

¹⁰⁰ **LSST**, publicada en el diario oficial El Peruano el 1 de junio de 2012

I. Principio de Prevención

El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. Debe considerar factores sociales, laborales y biológicos, diferenciados en función del sexo, incorporando la dimensión de género en la evaluación y prevención de los riesgos en la salud laboral.

¹⁰¹ De modo similar al presente caso, pueden verse también las Resolución N° 407-2023-OEFA/TFA-SE del 24 de agosto del 2023, Resolución N° 177-2023-OEFA/TFA-SE del 04 de abril del 2023 y Resolución N° 064-2022-OEFA/TFA-SE del 10 de febrero del 2022.

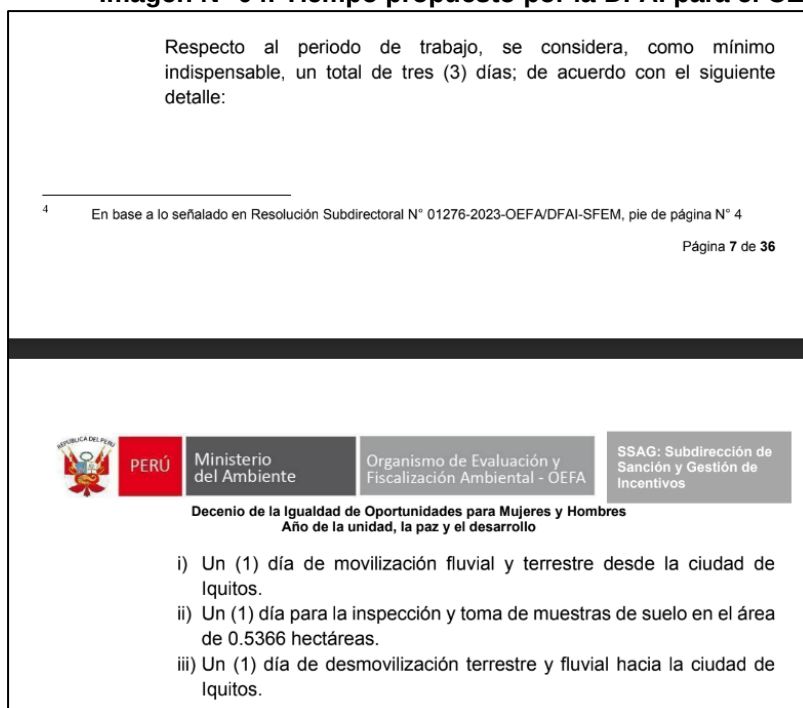
C.9. Sobre los días de duración del CE2 (etapa de campo)

369. De otro lado, el administrado indica que el tiempo de cinco (05) días para realizar la verificación de campo no posee justificación técnica por la cual la movilización de ida y vuelta desde y hacia la ciudad de Iquitos tome un total de tres (03) días.
370. Asimismo, Pluspetrol Norte señala que tampoco existirían fundamentos que respalden que el muestreo de suelos en el sitio impactado ameritará dos (02) días de trabajo. Por ende, solicita se declare la nulidad respecto del cálculo de multa o, en su defecto, realice o disponga el recálculo tomando en cuenta lo argumentado.

Análisis del TFA

371. Sobre la cantidad de días, contrario a lo expuesto por el recurrente, el tiempo propuesto por la DFAI para el trabajo de campo es de tres (3) días y no de cinco (5), tal como se puede apreciar en la siguiente imagen:

Imagen N° 04: Tiempo propuesto por la DFAI para el CE2



Fuente: Informe de Cálculo de Multa (páginas 7 y 8).

372. De igual manera, sobre el tiempo de movilización es pertinente resaltar que, contrario a lo expuesto por el recurrente, el tiempo propuesto por la DFAI para la movilización desde y hacia Iquitos es de dos (2) días y no de tres (3) días, tal como se puede apreciar en la imagen anterior.
373. De esta manera, podemos apreciar que el tiempo considerado para la ejecución de los trabajos de campo sobre el cual se hace el cálculo del CE2 corresponde a un total de tres (3) días: dos (2) de ellos para los traslados, y un (1) día restante para la inspección y toma de muestras de suelo en el sitio impactado.
374. Las consideraciones de la DFAI para estimar los traslados toman en cuenta los medios y vías de transporte disponibles en la zona, toda vez que en el Informe de Cálculo de Multa señalan las vías fluvial y terrestre para la movilización y

desmovilización del equipo para el trabajo de campo, dado que la zona donde se ubica el sitio impactado es de difícil acceso.

375. La primera instancia señala que el tiempo mínimo indispensable para el traslado, es de dos (2) días, un (1) día por tramo. Esto, tomando cuenta que la distancia que separa la localidad de Andoas (cercana al sitio impactado) y la ciudad Iquitos¹⁰². Además, se toma en cuenta la distancia vía fluvial que separa el sitio impactado de Nauta (localidad más cercana a Iquitos que da acceso al río Marañón)¹⁰³; por lo cual, el traslado por vía fluvial podría demandar más de 1 día de viaje dependiendo de las condiciones al momento del traslado.
376. Sin perjuicio de ello, es necesario mencionar que los alegatos del administrado no presentan evidencia u otro medio probatorio que desvirtúe la estimación realizada por la primera instancia. En ese sentido, dichos alegatos no desvirtúan el cálculo del CE2 en el extremo correspondiente a los dos (2) días considerados para el traslado.
377. Por lo tanto, esta Sala coincide con el criterio adoptado en el informe de multa cuando considera dos (2) días, como el tiempo mínimo indispensable para realizar la movilización y desmovilización del equipo desde y hacia la ciudad Iquitos.
378. Sobre el tiempo de inspección y muestreo de suelo considerado en el informe de Cálculo de Multa, es pertinente mencionar que dicha estimación se realiza sobre la base un trabajo previo realizado en el mismo sitio, tomado como referencia el Informe N° 308-2019-OEFA/DEAM-SSIM donde se evidencia que el trabajo de campo se realizó el día 1 de abril de 2019, tomando un total de un (1) día.
379. En ese sentido, esta Sala considera que la evidencia tomada por la Primera Instancia para determinar el tiempo para el trabajo de inspección y muestreo de suelo en el sitio impactado se encuentra debidamente motivado. Además, es necesario mencionar que los alegatos del administrado no presentan evidencia u otro medio probatorio que desvirtúe la estimación realizada por la Primera Instancia.
380. En atención a los fundamentos expuestos, esta Sala coincide con el criterio adoptado en el Informe de Cálculo de Multa cuando considera tres (3) días como el tiempo mínimo indispensable para realizar el trabajo de campo (traslado y muestreo), base sobre la cual se realiza el cálculo del CE2. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

C.10. Sobre los costos de EPPS del CE2 (etapa de campo)

381. Sobre el costo de EPPS, Pluspetrol Norte argumenta que resultaría desproporcionado que se considere el costo de adquisición de un equipo para una labor que se realizaría de manera puntual y con un periodo de uso determinado.
382. Para estos fines, el administrado hace referencia a la Resolución N° 028-2022-OEFA/TFA-SE, donde se indicaría que la fuente más idónea para obtener los costos de equipos y/o materiales son las cotizaciones del tipo alquiler, bajo el entendido de que este tipo de valores están supeditados a un periodo determinado de tiempo. De esta manera, el impugnante solicita la nulidad de este extremo o el recálculo a costo de alquiler para los EPPS.

¹⁰² Aproximadamente 360 km en línea recta.

¹⁰³ Aproximadamente 500 km.

Análisis del TFA

383. Al respecto, en el presente caso, los EPP no pueden ser considerados para ser adquiridos como alquiler, como ocurrió en la resolución citada por el administrado, debido a que dichos equipos de protección personal son de uso personal.
384. Sobre lo anterior, es preciso afirmar que por la misma actividad a ejecutar como verificación de campo del sitio impactado y toma de muestras de suelo, los EPP de los obreros serán deteriorados por el mismo uso reiterativo, presentando así una vía útil corta de los mismos. Por tanto, dichos EPP no podrían ser adquiridos mediante el alquiler de herramientas, debido a que, por el uso constante de los mismos, estos serán deteriorados.
385. De otro lado, respecto a la Resolución N° 028-2022-OEFA/TFA-SE¹⁰⁴, esta versa sobre un tema distinto al que es materia de análisis y, además, no resulta vinculante. Por ende, el desarrollo de esta resolución no podría incidir en el presente caso.
386. Finalmente, esta Sala observa también que el administrado no ha presentado algún medio probatorio que sustente el alquiler de los EPP mencionados por este. Sobre la base de los fundamentos expuestos, se desestiman los argumentos del recurrente.

C.11. Sobre el uso de mascarillas y cartuchos del CE2 (etapa de campo)

387. Respecto al costo por mascarillas y cartuchos, el administrado señala que no se habría fundamentado la razón por la cual se están considerando este tipo de equipos, más aún cuando no existiría evidencia de que en el sitio impactado S0183 existen gases, vapores tóxicos o emisiones.
388. En base a ello, Pluspetrol Norte o que solicitan, declare la nulidad respecto del cálculo de multa o, en su defecto, realice la exclusión en el cálculo de la multa.

Análisis de TFA

389. Al respecto, conforme con el numeral 2.1 del artículo 2 de la Ley N° 30321¹⁰⁵, los sitios impactados son áreas geográficas que pueden comprender pozos e instalaciones mal abandonadas, efluentes, derrames, fugas, residuos sólidos, emisiones, restos o depósitos de residuos. Asimismo, de acuerdo con el artículo 3 del Reglamento de la Ley N° 30321¹⁰⁶, las características físicas, químicas y/o

¹⁰⁴ En este caso, se declaró la nulidad de la multa de la multa de la conducta de no realizar el mantenimiento de un ducto, pues la primera instancia consideró la compra de equipos de medición como parte del costo evitado, cuando pudo obtenerse este costo sobre la base del alquiler de estos equipos.

¹⁰⁵ **Ley N° 30321**

Artículo 2. Creación del Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental y su ámbito de aplicación

2.1 Créase un Fondo de Contingencia para Remediación Ambiental para el financiamiento de las acciones de remediación ambiental de sitios impactados por las actividades de hidrocarburos, que impliquen riesgos para la salud y el ambiente, que ameriten una atención prioritaria y excepcional del Estado, entendiéndose para los efectos de la presente Ley como sitio impactado, los pozos e instalaciones mal abandonadas, suelos contaminados, efluentes, derrames, fugas, residuos sólidos, emisiones, restos o depósitos de residuos.

¹⁰⁶ **Reglamento de la Ley N° 30321**

Artículo 3.- Definiciones (...)

Sitio Impactado. - Área geográfica que puede comprender pozos e instalaciones mal abandonadas, efluentes, derrames, fugas, residuos sólidos, emisiones, restos, depósitos de residuos, suelos contaminados, subsuelo y/o cuerpo de agua cuyas características físicas, químicas y/o biológicas han sido alteradas negativamente como consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos.

biológicas de estos sitios han sido alterados negativamente como consecuencia de las actividades de hidrocarburos.

390. En tal sentido, las actividades relacionadas con la extracción de hidrocarburos pueden dar lugar a la creación de sitios impactados que conlleven riesgos significativos para la salud y el medio ambiente, requiriendo así una atención prioritaria.
391. Al respecto, atendiendo a los principios de prevención y protección contenidos en el artículo I y IX¹⁰⁷, respectivamente, del Título Preliminar de la LSST, el empleador garantiza las condiciones que protejan la salud de las personas; razón por la cual, proporciona a sus trabajadores equipos de protección personal adecuados, según el tipo de trabajo y riesgos específicos presentes en el desempeño de sus funciones.
392. De igual manera, de conformidad con el Glosario de Términos del Reglamento de la LSST, aprobado con Decreto Supremo N° 005-2012-TR (**RLSST**)¹⁰⁸, los EPP son dispositivos, materiales e indumentarias personal destinados a cada trabajador para protegerlo de uno o varios riesgos presentes en el trabajo y que puedan amenazar su seguridad y salud.
393. Partiendo de estas premisas, en el presente caso la identificación del sitio impactado conlleva una etapa de campo, que necesariamente implica la toma de muestras de suelo. Por esta razón, una de las medidas para prevenir riesgos como, por ejemplo, la inhalación de vapores orgánicos es el uso de respiradores con su respectivo cartucho.

Cuadro N° 05: Identificación y análisis de riesgo de la actividad toma de muestra

Identificación de contexto y asunto de riesgo		Análisis del riesgo		
Proceso	Actividad	Descripción		Descripción del control
		Peligro	Riesgo	Controles (Medida de Prevención)
Identificación de Sitio impactado	Toma de muestra de suelo	Compuesto Orgánico Volátil /Compuestos derivados del petróleo	Inhalación de vapores orgánicos, otros compuestos.	Empleo de respiradores y cartuchos según los posibles contaminantes

Elaboración: TFA

394. En consecuencia, frente a estos posibles contaminantes, el personal técnico encargado de realizar aquellas actividades debe ser especialistas en temas de

107

LSST

I. Principio de Prevención

El empleador garantiza, en el centro de trabajo, el establecimiento de los medios y condiciones que protejan la vida, la salud y el bienestar de los trabajadores, y de aquellos que, no teniendo vínculo laboral, prestan servicios o se encuentran dentro del ámbito del centro de labores. (...).

IX. Principio de Protección

Los trabajadores tienen derecho a que el Estado y los empleadores aseguren condiciones de trabajo dignas que les garanticen un estado de vida saludable, física, mental y socialmente, en forma continua. Dichas condiciones deben propender a:

- Que el trabajo se desarrolle en un ambiente seguro y saludable.
- Que las condiciones de trabajo sean compatibles con el bienestar y la dignidad de los trabajadores (...)

108

RLSST, aprobado con Decreto Supremo N° 005-2012-TR, publicado el 25 de abril de 2012.

Glosario de Términos

Equipos de Protección Personal (EPP): Son dispositivos, materiales e indumentaria personal destinados a cada trabajador para protegerlo de uno o varios riesgos presentes en el trabajo y que puedan amenazar su seguridad y salud. Los EPP son una alternativa temporal y complementaria a las medidas preventivas de carácter colectivo.

Higiene y Salud Ocupacional, de conformidad con el Reglamento sobre Valores Límites Permisibles para Agentes Químicos en el Ambiente de Trabajo, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2005-SA.

395. En adición a lo antes expuesto, resulta pertinente señalar que los agentes químicos, en su mayoría, son compuestos orgánicos que pueden generar vapores orgánicos, tal como se muestra en el siguiente cuadro

Cuadro N° 06: Agentes Químicos que pueden generarse en la toma de muestras

CAS ¹⁰⁹	Agente Químico	PPM	mg/m ³	Efectos
65996-93-2	Alquitrán de hulla a elevada temperatura, Brea compuesto volátil como soluble en Benceno	-	0.2	Tos, estornudo, enrojecimiento de ojos, dolor. Sensación de quemazón de piel.
71-43-2	Benceno	0,5	1.6	Irritación en vías respiratorias, nariz, ojos y piel. Dolor de cabeza, dermatitis. Mareos.
108-90-7	Cloro benceno	10	46	Irritación en vías respiratorias, nariz, ojos y piel. Pérdida de coordinación. Modorra.
98-82-8	Cumeno	50	246	Ataxia, tos, vértigo, somnolencia, dolor de cabeza y garganta, pérdida del conocimiento. Piel seca, enrojecimiento de ojos.
100-41-4	Etilbenceno	100	434	Irritación de ojos, piel y vías respiratorias, dolor de cabeza.
142-82-5	n-Heptano	400	1639	Irritación de ojos, piel y vías respiratorias, dolor de cabeza, sensación de desmayo, falta de coordinación, pérdida del apetito, náuseas.
110-54-3	Hexano	500	1762	Puede causar vértigo, somnolencia, dolor de cabeza, dificultad respiratoria, náuseas, debilidad y pérdida del conocimiento. Piel seca, enrojecimiento, dolor abdominal.
95-13-6	Indeno	10	48	Irritación respiratoria, mareos, dolor de cabeza, enrojecimiento de la piel.
74-93-1	Metilmercaptano	0.5	1	Mareos, dolor de cabeza, vómitos, escalofríos, fiebre y pérdida del conocimiento.
91-20-3	Naftaleno	10	52	Dolor de cabeza, debilidad, náuseas, vómitos, mareos, sudoración, confusión mental, orina oscura, dolor abdominal, diarrea, convulsiones.
95-47-6	o-xileno	100	434	Vértigo, somnolencia, dolor de cabeza, náuseas, piel seca, enrojecimiento, sensación de quemazón, dolor abdominal, enrojecimiento de ojos.
108-38-3	m-xileno	100	434	Vértigo, somnolencia, dolor de cabeza, náuseas, piel seca, enrojecimiento, sensación de quemazón, dolor abdominal, enrojecimiento de ojos.

Fuente: Reglamento para valores límites permisibles para agentes químicos en el ambiente de trabajo, aprobado con Decreto Supremo N° 015-2005-SA.
Elaboración TFA

396. Por lo tanto, es fundamental tener en cuenta los factores climáticos, la geología y la composición del suelo, ya que pueden propiciar un entorno ventajoso para la volatilización de estos compuestos, los cuales pueden quedar comprimidos en la estructura del suelo.
397. De esta manera, dado que el riesgo de exposición siempre está presente, resulta fundamental la utilización de respiradores y cartuchos adecuados durante cualquier actividad en esta área. En ese sentido, se desestiman los argumentos expuestos por el administrado en este extremo.

¹⁰⁹

CAS Chemical Abstract Service, es un identificador concreto de un producto determinado, su uso es universal.

C.12. Sobre las cotizaciones de CSST y EMO del CE2 (etapa de campo)

398. En el caso se confirme los costos empleados por la DFAI, el administrado solicita se considere las cotizaciones presentadas en la Proforma elaborada por la empresa EcoRobles Security del 04 de noviembre de 2020 (Anexo N° 3 del recurso de apelación), tanto para los EPPS como para las mascarillas y cartuchos.
399. En el caso del costo por el Curso de Seguridad y Salud en el Trabajo (CSST), Pluspetrol Norte presenta la Propuesta Económica N° 007-2020 del 29 de enero de 2020, formulada por la empresa EGC (Anexo N° 4 del recurso de apelación), cuyo costo ascendería a S/ 90,00 soles. De este modo, el impugnante solicita que se considere el costo por persona que proponen y no el de S/ 94,40 nuevos soles por persona de la DFAI.
400. Sobre el Examen Médico Ocupacional (EMO), el administrado indica que se considere la cotización de la Clínica Estar Bien S.A.C. del 14 de diciembre de 2020, cuya propuesta sería inferior a lo arbitrariamente considerado por la DFAI. Además, Pluspetrol Norte menciona que el TFA ya se ha pronunciado en otro procedimiento administrativo sancionador, como la Resolución N° 387-2022-OEFA/TFASE, donde se habrían empleado las mencionadas propuestas.

Análisis de TFA

401. Según se indicó considerandos atrás, el costo evitado es el principal sustento del concepto del beneficio ilícito, el cual se constituye como el ahorro que generó el administrado producto de la comisión de la infracción; es decir, implica una estimación de un escenario ideal en el cual no se hubiese cometido la conducta infractora imputada.
402. De este modo, para la determinación del costo evitado se establece, primero, las actividades cuya ejecución hubiese impedido al administrado estar en una situación antijurídica, para luego determinar el costo de estas actividades¹¹⁰.
403. Así pues, para la determinación de la multa a imponer, la primera instancia se posiciona en un escenario ideal de cumplimiento y determina estos costos en un contexto de asimetría de la información¹¹¹ en comparación con el infractor. En efecto, el OEFA, en su condición de entidad fiscalizadora (principal), cuenta con menor información sobre los verdaderos costos en los que incurre la empresa fiscalizada (agente) y, por ende, posee información incompleta¹¹².

¹¹⁰ Ver considerando 63 de la Resolución N° 225-2023-OEFA/TFA-SE del 16 de mayo de 2023.

¹¹¹ La asimetría de la información es una situación donde un individuo A (principal) cuenta con menor información que el individuo B (agente). Entiéndase individuo como todo agente económico (persona, familia, empresa, gobierno u organización actuando o influyendo a una economía).

Veáse: AKERLOF, George (1970). The market for "lemons": Qualitative uncertainty and the market mechanism. The Quarterly Journal of Economics, Vol. 84, No. 3, pp. 488-500

¹¹² La teoría de la agencia parte del supuesto de que en cualquier interacción se pueden identificar dos partes: el principal y el agente. En este contexto, la información entre el principal y agente es asimétrica; es decir, el agente sabe más del negocio, oficio o profesión que desempeña en comparación del principal. La teoría económica denomina esta situación como el problema de la información asimétrica, oculta (*hidden information*) o selección adversa (*adverse selection*). Véase: GORBANEFF, Yuri. Teoría del Agente-Principal y el mercadeo. En: Revista Universidad EAFIT, Volumen 39, número 129, Colombia, 2003, pp. 76 y 77.

404. En ese sentido, el principal debe dar espacio a que el agente, durante todo el procedimiento administrativo sancionador¹¹³, presente los medios probatorios que acrediten los costos en los que pudo incurrir para que, previa evaluación, puedan ser considerados para la determinación o reformulación de la multa, según corresponda.
405. Por este motivo, para el cálculo de la multa, la primera instancia se aproxima a los costos de mercado en base a fuentes que, a su criterio, satisfacen un estándar razonable, sin perjuicio que el administrado pueda presentar también medios probatorios que considere idóneos para la determinación de una multa más acotada a su actividad empresarial.
406. En efecto, los administrados pueden remitir diversos medios probatorios cuyo empleo para la determinación del costo evitado dependerá de su validez¹¹⁴ y su especificidad¹¹⁵ en relación con la obligación que le correspondía cumplir.
407. Teniendo claras estas premisas, esta Sala advierte que la primera instancia suele requerir a los administrados la presentación de comprobantes de pago para efectos de rebatir el costo evitado que aquélla determina. Este requerimiento de la primera instancia permite al administrado presentar documentación que genere mayor convicción en comparación de los medios que emplea la Autoridad Administrativa para la determinación del costo evitado en un contexto asimétrico.
408. De esta manera, en caso de que el administrado cuente con información cierta que desvirtúe el cálculo inicial considerado por la Autoridad Decisora, esta información puede ser ofrecida por el administrado bajo los alcances de la carga probatoria que rige su conducta procedimental¹¹⁶.
409. En ese sentido, el requerimiento formulado por la primera instancia debe ser entendido como un estándar probatorio que, a criterio de dicha instancia, tiene que cumplir el administrado a fin de que se evalúe la modificación de los costos inicialmente acreditados por la Autoridad de Instrucción¹¹⁷.
410. Asimismo, el TFA ha establecido en anteriores pronunciamientos¹¹⁸ que el requerimiento de comprobantes de pago por parte de la primera instancia no implica, *per se*, un vicio de nulidad, ni, por ende, una vulneración como tal del derecho de motivación o de los principios de razonabilidad o predictibilidad, pues se circunscribe al criterio que tiene dicha instancia sobre la valoración de los

¹¹³ El cual forma parte del proceso de fiscalización ambiental.

¹¹⁴ Con la **validez** se miden los requisitos de formalidad. Es así que para documentos legales se observará si estos han sido emitidos cumpliendo los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico y, para otros tipos de medios probatorios, tales como información pública de organismos especializados y/o documentos académicos, se requerirá que estos provengan de fuentes confiables. A modo de ejemplo, en los casos en los cuales se requiera establecer el costo evitado del análisis de muestras ambientales serán válidas las cotizaciones emitidas por laboratorios con métodos acreditados ante INACAL.

¹¹⁵ Con la **especificidad** se garantizará que el elemento sobre el cual versa el documento probatorio resulte idóneo para cumplir la obligación objeto de la conducta infractora pasible de sanción. En otras palabras, se exige que la prueba presentada, sea pertinente.

¹¹⁶ Ver considerando 46 de la Resolución N° 346-2023-OEFA/TFA-SE del 20 de julio de 2023.

¹¹⁷ Ver considerando 47 de la Resolución N° 346-2023-OEFA/TFA-SE del 20 de julio de 2023.

¹¹⁸ Ver considerando 80 de la Resolución N° 453-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de setiembre de 2023.

medios probatorios y su idoneidad para generar convicción sobre un determinado costo de mercado¹¹⁹.

411. Sin perjuicio de ello, esta Sala anteriormente ya ha precisado y variado el criterio adoptado en la Resolución N° 387-2022-OEFA/TFASE, en atención al principio de predictibilidad o de confianza legítima recogido en el inciso 1.15 del numeral 1 del artículo IV del Título Preliminar del TUO de la LPAG¹²⁰.
412. En efecto, mediante la Resolución N° 543-2023-OEFA/TFA-SE del 21 de noviembre de 2023, se aprobó como Precedente de Observancia Obligación variar esta postura y establecer que este criterio no puede ser extendido para aquellas situaciones donde se evidencie que el administrado debió haber adquirido servicios o bienes en atención al cumplimiento de sus obligaciones¹²¹ que estuvieron a su cargo y que posean características iguales o semejantes a los servicios o bienes objetos del costo evitado de la conducta infractora materia del PAS. Es decir, para acreditar el costo evitado el administrado podría encontrarse en dos situaciones bien diferenciadas:

Escenario 1: en el ejercicio de su actividad económica y previamente a la fecha del cálculo de la multa, el administrado no ha realizado actividades iguales o semejantes al costo evitado asociado a la obligación incumplida, como podría ser la implementación de determinado componente o la ejecución de una actividad no contenida en su Certificación Ambiental u otra fuente de obligación legal. En este escenario resultaría pertinente que presente cotizaciones o presupuestos para acreditar el costo evitado.

Escenario 2: en el ejercicio de su actividad económica y previamente a la fecha del cálculo de la multa, el administrado ha realizado actividades iguales o semejantes al costo evitado asociado a la obligación incumplida, como, por ejemplo, realizar monitoreos ambientales de diversos parámetros. En este escenario es razonable asumir que cuenta con comprobantes de pago debidamente sustentadas por los monitoreos que sí realizó y es pertinente que presente dichos documentos contables para acreditar el costo evitado.

413. A diferencia de lo que ocurre con la Administración Pública, en los casos donde se evidencia que, previamente, se ha ejecutado una actividad o adquirido un bien similar al que es objeto del costo evitado, este costo puede ser provisto, es decir, acreditado y sustentado por el administrado en base a comprobantes de pago. Esto es así, debido a que el administrado posee estos medios probatorios en atención a la ejecución previa que ha realizado.

¹¹⁹ Ver considerando 47 de la Resolución N° 346-2023-OEFA/TFA-SE del 20 de julio de 2023.

¹²⁰ **TUO de la LPAG.**
Artículo IV. Principios del procedimiento administrativo (...)

1.15 Principio de predictibilidad o de confianza legítima. – La autoridad administrativa brinda a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada procedimiento a su cargo, de modo tal que, en todo momento, el administrado pueda tener una comprensión cierta sobre los requisitos, trámites, duración estimada y resultados posibles que se podrían obtener. Las actuaciones de la autoridad administrativa son congruentes con las expectativas legítimas de los administrados razonablemente generadas por la práctica y los antecedentes administrativos, salvo que por las razones que se expliciten, por escrito, decida apartarse de ellos. La autoridad administrativa se somete al ordenamiento jurídico vigente y no puede actuar arbitrariamente. En tal sentido, la autoridad administrativa no puede variar irrazonable e inmotivadamente la interpretación de las normas aplicables.

¹²¹ Sea estas obligaciones legales o aquellas contenidas en un instrumento de gestión ambiental o en medidas administrativas.

414. De esta manera, si bien la carga probatoria se rige por el impulso de oficio¹²², cuando la administración ha cumplido con dicha carga, el administrado tiene la facultad de rebatir o contradecir el costo evitado sustentado por la primera instancia siempre que aporte medios probatorios que generen convicción para modificar dicho costo, de conformidad con el numeral 173.2 del artículo 173 del TUO de la LPAG¹²³. De este modo, en caso el administrado planteen costos evitados menores o diferentes a los establecidos por la primera instancia, está facultado para presentar los medios probatorios pertinentes para este fin.
415. En esta línea, la exigencia probatoria que se está planteando para los casos de incumplimientos vinculados a obligación del Escenario 2 no contraviene el derecho a la prueba inherente a todo debido proceso¹²⁴, sino que se enmarca en la facultad de contradicción que posee todo administrado.
416. Sobre este punto, el Tribunal Constitucional ha establecido que la valoración de las pruebas debe estar debidamente motivada, con la finalidad de que el justiciable pueda comprobar si dicho mérito ha sido efectivo y adecuadamente realizado¹²⁵.
417. De esta manera, en el marco de la imposición de una multa, la determinación de costo evitado, que implica una aproximación a un costo de mercado, evidencia que la Administración Pública se encuentra en una posición asimétrica en comparación del administrado.
418. Por este motivo, y según se detalló considerandos atrás, para el cálculo de la multa la primera instancia se aproxima a los costos de mercado en base a fuentes que, a su criterio, satisfacen un estándar razonable, como sucede con las cotizaciones.
419. Sin embargo, en los casos donde se evidencia que, previamente, el administrado ha adquirido y/o debió adquirir un servicio o bien similar al que es objeto del costo evitado de la conducta infractora, por tratarse de bienes o servicios que estuvieron a cargo del administrado y de las cuales se tiene acreditado el cumplimiento en un momento, periodo u oportunidad distinto a la obligación que es objeto del PAS.
420. Por ende, en estos casos, el administrado se encuentra en una mejor posición para acreditar, a través de comprobantes de pago, el costo que demandaría la ejecución de los servicios o bienes objetos del costo evitado de acuerdo con lo que se ofrece en el mercado o sector económico al que pertenece; siendo que esta situación se enmarca en su facultad de contradicción.
421. En efecto, el administrado puede presentar toda aquella documentación que sirva de sustento para el cálculo del costo evitado, la cual podrá ser empleada siempre

¹²² **TUO de la LPAG**
Artículo 173.- Carga de la prueba
173.1. La carga de la prueba se rige por el principio de impulso de oficio establecido en la presente Ley.

¹²³ **TUO de la LPAG**
Artículo 173.- Carga de la prueba (...)
173.2 Corresponde a los administrados aportar pruebas mediante la presentación de documentos e informes, proponer pericias, testimonios, inspecciones y demás diligencias permitidas, o aducir alegaciones.

¹²⁴ Al respecto, ver: sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01137-2017-AI/TC, fundamento jurídico 7.

¹²⁵ Ver: sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 01137-2017-AI/TC, fundamento jurídico 10. En este mismo sentido, ver también la sentencia emitida en el Expediente 6712-2005-PHC/TC, fundamento jurídico 15.

que genere convicción para ello y, claro está, tomando en cuenta las particularidades de cada caso en concreto.

422. Mientras la primera instancia solo puede obtener una aproximación a estos costos mediante documentos como cotizaciones (ya que no es un agente económico que puede ejecutar desembolso o adquisiciones de servicios asociados a incumplimientos de obligaciones), el administrado puede acreditar el costo de mercado sobre la base de comprobantes de pago por la ejecución de los servicios o bienes que adquirió, pues estuvieron a su cargo y posean características similares a los servicios o bienes objetos del costo evitado de la conducta infractora materia del PAS.
423. Por todo lo expuesto, para aquellas situaciones donde se evidencie que, previamente, el administrado adquirió servicios o bienes en atención a obligaciones que estuvieron a su cargo y que posean características similares a los servicios o bienes objetos del costo evitado de la conducta infractora materia del PAS, corresponderá a los administrados presentar los comprobantes de pago que acrediten los costos en los que haya incurrido por la adquisición de estos bienes o servicios. Para estos efectos, el administrado deberá acompañar los documentos que permitan vincular el comprobante de pago con el costo evitado en cuestión.
424. En estos casos, el administrado se encuentra en mejor posición para producir y ofrecer esta prueba en el marco de su facultad de contradicción; razón por la cual, solo podrá desvirtuar la aproximación de costos obtenida por la primera instancia si presenta un medio probatorio que genere mayor convicción sobre el costo del cumplimiento del compromiso, lo cual se lograría con comprobantes de pago.
425. Sobre lo anterior, los comprobantes de pago que se presenten, junto con los documentos vinculados a estos, deben acreditar que su emisor puede ejecutar las actividades que contemplan y resultan específicos para el caso concreto. Por ejemplo, para acreditar el costo de ejecución de un monitoreo, la empresa emisora del comprobante de pago debe estar debidamente acreditada para efectuar el monitoreo en cuestión y de los documentos debe verificarse que el monitoreo versa sobre los mismos parámetros que son objeto de la conducta infractora.
426. Sin perjuicio de ello, en aquellos casos donde el administrado no ha adquirido servicios o bienes similares a los que son objeto del costo evitado de la conducta infractora, deberá presentar los documentos necesarios que generen convicción y resulten específicos para acreditar un costo aproximado de mercado.
427. Partiendo de estas premisas, en el presente caso, nos encontramos en el Escenario 2, pues los costos evitados en análisis corresponden a una actividad que el administrado realiza frecuentemente (compra de EPPS, mascarillas, cartuchos, CSST y EMO); por ende, tuvo la posibilidad de incorporar al PAS documentos que doten de mayor convicción los montos descritos en sus cotizaciones.
428. Sin embargo, de la revisión de la información proporcionada por Pluspetrol Norte, se verifica que solo adjuntó a su recurso de apelación cotizaciones emitidas por el EcoRobles Security, la empresa EGC y la Clínica Estar Bien S.A.C. y no ha anexado ningún comprobante de pago relacionado con las mismas. De este modo, a criterio de este Tribunal los medios probatorios presentados por Pluspetrol Norte no acreditan de manera fehaciente los costos descritos en su propuesta económica.

429. Por tal motivo, corresponde desestimar los argumentos formulados por el administrado en este extremo y, en consecuencia, mantener los costos establecidos por la DFAI para los EPPS, mascarillas, cartuchos, CSST y EMO.

C.13. Sobre el costo por análisis de muestras del CE3 (análisis de muestras)

430. Pluspetrol Norte argumenta que el muestreo de suelos es parte de actividades de campo que serían inconsistentes con la ejecución de la obligación de declarar los sitios impactados priorizados, que solo implica la presentación del documento que contenga la declaración del sitio impactado en cuestión. Según el administrado, ante la evidente indebida motivación y trasgresión del principio de razonabilidad, se debe declarar la nulidad de la multa o, en su defecto, excluir el CE3.
431. Asimismo, el administrado señala que habría evidentes vicios de motivación puesto que la proforma empleada por la DFAI es incongruente con los valores comprendidos en la fuente de costos del propio OEFA y los que se aprecian en el detalle del Anexo N°1 del Informe de Cálculo de Multa, como los valores de S/ 177,00 para los parámetros F1, F2 y F3; el valor de S/ 218,30 para metales totales y mercurio; S/ 224,00 soles para el parámetro HAPs; y, S/ 271,40 para el parámetro BETEX.

Análisis del TFA

432. Al respecto, el CE3 está relacionado al análisis de laboratorio y se encuentra justificado en el escenario que la empresa responsable requiera conocer la concentración de los agentes contaminantes y si éstos exceden los valores establecidos en los Estándares de Calidad Ambiental para Suelo. De este modo, en un escenario ideal de cumplimiento, para efectos de presentar su declaración de sitios impactados, los administrados requieren previamente realizar un análisis de las muestras en un laboratorio acreditado para dicho fin, y así contrastar esta información con la obtenida por la DEAM respecto al sitio contenido en la lista publicada en *El Peruano*.
433. Por lo tanto, este costo evitado es un análisis complementario y relevante para la declaración como empresa responsable del sitio impactado por parte de los administrados del sector hidrocarburos.
434. Por otro lado, respecto a la incongruencia entre los valores comprendidos en la fuente de costos y los valores que se aprecian en el detalle del Anexo N° 1 del Informe de Cálculo de Multa, esta Sala observa que dicha variación se debe a que los valores mostrados en el Anexo N° 2 del referido informe (Proforma N° P-20-1703) son valores que no incluyen el Impuesto General a las Ventas (IGV).
435. Tal como menciona Pluspetrol Norte en su recurso de apelación, en el análisis de laboratorio, por ejemplo, para los parámetros F1, F2 y F3, la proforma tiene un precio unitario de S/ 150,00; sin embargo, en el Anexo N° 1 del Informe de Cálculo de Multa se ha considerado el valor de S/ 177,00. Y esto es así, pues tal como se explica en la fuente de dicho anexo, este valor incluye el Impuesto General a las Ventas (IGV), que constituye un impuesto que deber ser incluido en la prestación de cualquier servicio. Lo anterior se observa a continuación:

Tabla N° 01: Costo de análisis de muestras

2.2. Costo de análisis de muestras							
Parámetro	N° Puntos	N° Repórtes	Precio unitario	Costo total (*)	Factor de ajuste 2/	Valor (*) (S/)	Valor (*) (US\$) 3/
Suelo							
Fración de hidrocarburos F2	16	1	S/. 177.000	S/. 2,832.000	1.008	S/. 2,854.656	US\$ 792.384
Bario y Cadmio	16	1	S/. 165.200	S/. 2,643.200	1.008	S/. 2,664.346	US\$ 739.558
Total						S/. 5,519.002	US\$ 1,531.942
Fuente: 1/ Proforma N° P-20-1703 del 15 de mayo del año 2020, elaborada por Analytical Laboratory E.I.R.L. <u>Se incluyó IGV.</u> (Ver Anexo 2)							

Fuente: Anexo N° 1 del Informe de Cálculo de Multa (subrayado agregado)

436. Asimismo, de la revisión de la proforma utilizada por la DFAI, se observa que los precios unitarios corresponden a precios subtotales, tal como se muestra a continuación:

Tabla N° 02: Costo de análisis de muestras por matrices

MATRIZ: SUELO, LODOS Y SEDIMENTOS ☐ Suelo ☐ Sedimentos ☐ Lodos							
ANÁLISIS	METODOLOGÍA	LÍMITE DE DETECCIÓN	LÍMITE DE CUANTIFICACIÓN	UNIDAD	N° DE MUESTRAS	PRECIO UNITARIO S/	PRECIO SUB TOTAL
Hidrocarburos Totales de Petróleo fracción 2 (incluyendo fracciones: C10 - C28, >C10 - C 28)	EPA METHOD 8015C Rev. 03 (Nonhalogenated Organics by Gas Chromatography)	4	10	mg/kg MS	1	150.00	150.00

Fuente: Informe de Cálculo de Multa

437. De esta manera, si a este valor subtotal se le agrega el valor del IGV se obtiene el valor total del servicio utilizado por la primera instancia. A modo de ejemplo, al agregarle el IGV al valor de S/ 150,00 del parámetro F2 se obtiene el valor total de S/ 177,00, tal como se puede apreciar a continuación:

Tabla N° 03: Costo de análisis de muestras por matrices

Valor Subtotal (S/)	IGV (S/)	Valor Total (S/)
150,00	27,00	177,00

Elaboración: TFA

438. Sobre lo anterior, de acuerdo con el apartado 3.2 del Manual de criterios de la metodología de multas, para el cálculo de los costos evitados se debe incluir también el IGV.
439. Por último, el administrado señala que la DFAI habría utilizado los valores de S/ 177,00 para los parámetros F1, F2 y F3; el valor de S/ 218,30 para metales totales y mercurio; S/ 224,00 soles para el parámetro HAPs; y, S/ 271,40 para el parámetro BETEX. Sin embargo, de la revisión del Anexo N° 1 del Informe de Cálculo de Multa se puede apreciar que, en cuanto a los parámetros metales totales, mercurio y BETEX, los valores utilizados fueron de S/ 165,20 para ambos parámetros.
440. Por lo tanto, se justifica lo calculado por la DFAI y se desestima lo argumentado por el administrado.

C.14. Sobre la presentación del documento a la DGAH (CE4)

441. Adicionalmente, Pluspetrol Norte argumenta que el OEFA no consideró que la declaración del sitio impactado pudo realizarse mediante medios digitales, tal como incluso habría reconocido la DSEM, quien verificó la presentación de la

declaración del sitio impactado mediante el sistema de gestión electrónica de documentos (**SIGED**).

442. De este modo, según el administrado, no sería coherente que el cálculo de envío del documento sea por un Courier, pues la gestión del envío podría ser realizada por el mismo personal que elaboró la declaración del sitio impactado; por lo cual, no existiría asidero para mantener el CE4.

Análisis del TFA

443. A efectos de dilucidar este extremo del recurso interpuesto, debe traerse a colación el tenor literal del Reglamento de la Ley N° 30321, cuyo artículo 13, dispone lo siguiente:

Artículo 13.- Priorización de sitios impactados a remediar

(...)

Desde el día siguiente hábil, contado a partir de la publicación señalada en el párrafo precedente, hasta un plazo máximo improrrogable de cuarenta y cinco (45) días calendario las empresas responsables deberán declarar a la DGAAE con copia al FONAM y al OEFA los sitios impactados que hubiesen generado o asumido la obligación y la responsabilidad por la remediación ambiental de dichos sitios impactados a consecuencia de las Actividades de Hidrocarburos (...)

444. En este contexto, la empresa responsable debía declarar a la DGAAE del Minem los sitios impactados de los cuales asumía una obligación; sin embargo, la norma no limita que esta declaración sea por medio físico, es decir, el envío por *courier* a mesa de partes o por el medio virtual de éste.
445. En esta línea, habiéndose publicado la lista de sitios impactados el 25 de febrero de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, la empresa responsable tuvo como plazo máximo para presentar la declaración hasta el 18 de diciembre de 2020 (ver Gráfico N° 04 de la presente resolución); fecha en la cual el Minem contaba con una ventanilla virtual.
446. En efecto, de acuerdo con la Resolución Secretarial N° 025-2016 del 12 de febrero de 2016¹²⁶ se aprobó una Directiva para el uso de una ventanilla virtual del MINEM:

Imagen N° 05: “Mesa de Partes Digital” del Minem



Fuente: https://pad.minem.gob.pe/SIGEDVIRTUAL_INGRESO

447. De esta manera, se puede apreciar que el MINEM ya contaba con una ventanilla virtual desde el año 2016, donde el administrado podía presentar la información de los sitios impactados.
448. Por lo expuesto, Sala considera necesario modificar el costo cuestionado y considerar un costo del envío por medio digital. En consecuencia, se debe reformular el costo evitado calculado por la primera instancia puesto que el CE4 (costo de remisión de información por empresa especializada) no era necesario y resulta razonable su exclusión dentro del esquema de la multa.

C.15. Sobre el CE5 (capacitación)

449. En lo que respecta al costo de capacitación, Pluspetrol indica que en ningún extremo del expediente se habrían establecido que el fundamento de la conducta infractora estaría relacionada a la inejecución de actividades de capacitación; y, asimismo, tampoco estaría acreditado dentro del procedimiento que el administrado no hayan dado cumplimiento a tal obligación, así señalan que ello transgrediría los principios de congruencia procesal y razonabilidad.
450. Según Pluspetrol Norte, el CE5 trasgrede el principio de non bis in ídem puesto que las multas impuestas se encentrarían basadas en los costos evitados asociados a la supuesta inejecución de actividades de capacitación en temas ambientales. Para el administrado, la capacitación utilizada por la DFAI no cumpliría con la LGA, ni la Ley N° 30321 y su reglamento.
451. En ese sentido, en la medida que tal costo forma parte del beneficio ilícito se ve afectado por el factor probabilidad de detección y los criterios de gradualidad, de modo tal que si se aislara el costo de capacitación y se le aplicara estos factores se obtendría una sanción individualizada por la ausencia de capacitación. De esta manera, añade Pluspetrol Norte, se estaría imponiendo una sanción adicional basada en el incumplimiento del artículo 64 del RPAAH, referida a la obligación de brindar capacitaciones en materia ambiental.
452. Además, el recurrente argumenta que ya se les habría sancionado tomando en cuenta la capacitación de personal durante el año 2020; razón por la cual, no correspondería que se incluya dicho concepto de capacitación como ilegalmente lo habría realizado la DFAI en el Informe de Cálculo de Multa.
453. Por otro lado, el administrado menciona que, en caso se desestime los argumentos antes expuestos, se debe valorar los siguientes argumentos en cuanto a la cotización empleada por la DFAI:
- (i) La inclusión de los supervisores encargados del área de operaciones y del área de seguridad y salud no guardarían relación con el cumplimiento de declaración del sitio impactado con código OEFA S0183.
 - (ii) Dada la naturaleza de la obligación materia de la conducta infractora no se justificaría la capacitación de 2 supervisores ingenieros encargados del área ambiental y técnicos o designados del área.
 - (iii) La cotización remitida por la empresa Win Work, mediante la cual se obtienen los costos por capacitación, no correspondería con la exigencia de realización de una capacitación *ad-hoc* (especializada) planteada por la DFAI.

454. Asimismo, Pluspetrol Norte cita la Resolución N° 353-2023-OEFA/TFA-SE como evidencia de que no se debería de incluir a los supervisores del área operacional y los supervisores encargados del área de seguridad y salud.

Análisis de TFA

455. Al respecto, debemos señalar que la capacitación busca generar un escenario de cumplimiento, dado que fomenta la obtención de conocimiento y la conciencia ambiental en los trabajadores de la empresa; en este caso, sobre la importancia de dar cumplimiento a sus obligaciones ambientales. Es decir, a través de esta actividad se busca evitar posibles infracciones a las regulaciones ambientales, minimizar el riesgo de daño al medio ambiente y promover prácticas responsables en relación con sus actividades.
456. Es ese sentido que la DFAI ha considerado como parte de la capacitación la exposición sobre las consecuencias y sanciones que le impondrían por cometer una infracción administrativa ambiental, pues cuando el administrado las conoce e internaliza, se crea un escenario que desincentiva su comisión; es decir, se crea un escenario de cumplimiento¹²⁷.

Imagen N° 6: Cotización de capacitación empleada por DFAI

WIN WORK CONSULTORES Capacitación y Coaching Organizacional		
Taller, Temática - Modalidad Presencial o Virtual		
Capacitación	CONTENIDO	Horas
Cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables	Obligaciones ambientales fiscalizables	Full day: 09:00 - 17:00 horas VIRTUAL: 4 horas online
	Beneficios por cumplimiento de obligaciones ambientales	
	Consecuencias y sanciones por incumplimiento de obligaciones ambientales	
	Actividades prácticas : Estudio de Casos, Role Play, Aplicación en la empresa, <u>oportunidades de mejora</u>	

Fuente: Informe de Cálculo de Multa

457. Lo expuesto resulta relevante para el presente caso, pues la Única Conducta Infractora imputada en este PAS está relacionada con el incumplimiento de la declaración del sitio impactado S0183 dentro del plazo establecido en el Reglamento de la Ley N° 30321, el cual establece que las empresas responsables deberán declarar ante la DGAH los sitios impactados que hubiesen generado o asumido la obligación y responsabilidad por la remediación ambiental.
458. En ese sentido, la capacitación constituye una actividad importante para el presente caso, pues, conforme ha sido mencionado en los párrafos precedentes, a través de esta se brinda al personal una comprensión integral de los aspectos que debe tener en cuenta al momento de ejecutar los compromisos establecidos en su instrumento de gestión ambiental, con la finalidad de evitar la imposición de alguna sanción.

¹²⁷

Ver considerando 81 de la Resolución N° 349-2022-OEFA/TFA-SE del 25 de julio de 2023.

459. De este modo, contrariamente a lo indicado por Pluspetrol Norte, es innegable que la capacitación propuesta por la DFAI está vinculada con la única conducta infractora, ya que esta versa sobre tópicos referidos al cumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables, como lo es la presentación de la declaración de sitios impactados.
460. Asimismo, del análisis de los descargos formulados por el administrado, se verifica que este justifica su incumplimiento, principalmente, en que no tendría responsabilidad por el sitio impactado y que ello no habría sido determinado en una resolución administrativa firme; y, además, que el Reglamento de la Ley N° 30321 resulta ilegal por contravenir la Ley del Sinefa.
461. Esta situación denota la falta de conocimiento por parte del personal de Pluspetrol Norte respecto del modo, forma y plazo en que debe cumplir sus compromisos ambientales, así como la exigibilidad de esta obligación y la independencia de su observancia en relación con otras obligaciones (legales) a las que se encuentre sujeto el administrado.
462. Por tanto, resulta plenamente justificable incluir la capacitación al personal como parte de los costos evitados de la conducta infractora imputada en este PAS; razón por la cual, corresponde desestimar los argumentos formulados por Pluspetrol Norte en este extremo.
463. Sobre el particular, cabe señalar que el administrado puede presentar pruebas debidamente certificadas de cotizaciones o precios de capacitaciones que considere más razonable para ser considerado en el nuevo cálculo del costo evitado. Sin embargo, dado que Pluspetrol Norte no ha presentado información adicional, corresponde mantener el costo aplicado por la DFAI para este concepto.
464. Asimismo, respecto a que la capacitación utilizada por la DFAI no cumpliría con la LGA y el Reglamento de la Ley N° 30321, cabe reiterar que, tal como se ha mencionado en los párrafos anteriores, el costo de capacitación se encuentra orientado a que el administrado conozca sus obligaciones ambientales fiscalizables, las consecuencias y las sanciones que le impondrían al no cumplirlas.
465. Adicionalmente, el administrado no precisa de qué manera las capacitaciones empleadas de manera referencial no se ajustan o resultan incongruentes con el contenido de la LGA y el Reglamento de la Ley N° 30321.
466. De esta manera, esta Sala reitera que la cotización de capacitación considerada por la DFAI para el cálculo del costo evitado cumple con su objetivo que es concientizar al personal del administrado respecto a sus obligaciones fiscalizables ambientales; y, las consecuencias y sanciones de su incumplimiento.
467. Por otro lado, en lo que respecta a la determinación de la cantidad de personal a ser capacitado, para la ejecución de la capacitación esta no se encuentra referida a que se deba capacitar al profesional encargado de remitir la información, si no que dicha capacitación se encuentra dirigida al personal encargado de velar y hacer cumplir las obligaciones fiscalizables ambientales del administrado. En consecuencia, dicho personal es aquel que posea algún grado de jefatura o poder de decisión en las labores de la empresa.
468. Por lo tanto, esta Sala –en la misma línea que la DFAI– considera que la cantidad mínima indispensable del personal a capacitar deben ser las seis (6) personas en

el marco de cumplir con actividades destinadas al reconocimiento, verificación y toma de muestras en campo en el área del sitio impactado.

469. En efecto, tal como sustenta la Primera Instancia, las especialidades de los profesionales a capacitar están destinadas a los siguientes: **(i)** dos supervisores ingenieros encargado del área de operaciones o proyectos; **(ii)** dos supervisores ingenieros del área ambiental; y, **(iii)** dos supervisores encargados del área de seguridad y salud en el trabajo. De este modo, entre este equipo se realiza el cumplimiento de las políticas de la empresa en calidad, ambiente y seguridad, donde el primero se encarga de las actividades en campo que se ejecutarán, el segundo de identificar los aspectos y evaluar los riesgos ambientales, y el tercero de asegurar que dichas actividades se realicen en el marco de la LSST.
470. Por último, respecto a la Resolución N° 353-2023-OEFA/TFA-SE, citada por el administrado, cabe resaltar que esta consiste en no remitir información que fue solicitada por la DSEM; sin embargo, la Única Conducta Infractora se encuentra relacionada a la declaración de sitios impactados, la cual no solo consiste en una remisión de información sino también en actividades de campo; por ende, dicha resolución no puede ser equiparada al presente caso.
471. Por lo tanto, se desestima lo argumentado por el administrado respecto a los cuestionamientos sobre la capacitación.

D. Reformulación de la multa

472. Toda vez que se ha visto conveniente modificar determinados componentes de la multa impuesta a Pluspetrol Norte S.A. –relativos al beneficio ilícito–, este Tribunal concluye que se ha de proceder con el recalcule de la multa impuesta.
473. Con relación al beneficio ilícito (B), se tiene que, sobre la base de las consideraciones expuestas en los considerandos precedentes, este asciende a **10,365 UIT (diez con 365/1000 Unidades Impositivas Tributarias)**, conforme al siguiente detalle:

Cuadro N° 07: Detalle del nuevo cálculo del beneficio ilícito (B)

Descripción	Valor
CE: El administrado no declaró ante la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas el sitio impactado con código OEFA S0183 del Listado de Sitios Impactados Priorizados - Cuenca del río Marañón, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la publicación del referido listado en el diario oficial "El Peruano" ^(a)	US\$ 9 346,128
COK (anual) ^(b)	13,994%
COK _m (mensual)	1,097%
T: meses transcurridos durante el periodo de incumplimiento ^(c)	34,367
Costo evitado capitalizado a la fecha del cálculo de la multa $[CE \cdot (1 + COK)^T]$	US\$ 13 597,898
Tipo de cambio ^(d)	3,773
Beneficio ilícito a la fecha del cálculo de la multa (S/.) ^(e)	S/. 51 304,869
Unidad Impositiva Tributaria al año 2023 - UIT ₂₀₂₃ ^(f)	S/. 4 950
Beneficio Ilícito (UIT)	10,365 UIT

Fuentes:

(a) El costo evitado se estimó en un escenario de cumplimiento para el periodo correspondiente, con sus factores de ajuste respectivos (IPC y Tipo de cambio). Ver Anexo N° 1 de la presente resolución

(b) Costo de Oportunidad del Capital (COK) para el sector Hidrocarburos (Upstream), estimado a partir del valor promedio de los costos de capital en el sector (2011-2015), información obtenida de: Vásquez, A. y C. Aguirre (2017). El Costo Promedio Ponderado del Capital (WACC): Una estimación para los sectores de Minería, Electricidad, Hidrocarburos Líquidos y Gas Natural en el Perú. Documento de Trabajo N° 37. Gerencia de Políticas y Análisis Económico – Osinergmin, Perú.

(c) El periodo de capitalización es contabilizado a partir del primer día calendario siguiente a la fecha límite en que se debió presentar la declaración (19 de diciembre del año 2020) 6 y la fecha de cálculo de multa (30 de octubre del año 2023).

(d) Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), 2023. Series Estadísticas. Tipo de Cambio Nominal Bancario– Promedio de los últimos 12 meses. Fecha de consulta: 30 de octubre del año 2023. Disponible en: <https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01210PM/html/2022-10/2023-9/>

(e) Cabe precisar, que, si bien la fecha de emisión del informe corresponde al mes de octubre 2023, la fecha considerada para el TC y el IPC fue septiembre 2023; mes en el cual se contó con la información necesaria para efectuar el cálculo antes mencionado.

(f) SUNAT - Índices y tasas. <http://www.sunat.gob.pe/indicestasa/uit.html>

Elaboración: TFA

474. En esta línea, al haber sido necesaria la modificación del beneficio ilícito (B); y, al considerarse razonable los factores de graduación de sanciones (F) y la probabilidad de detección (p) este Tribunal considera que el valor de la multa calculada, tras el recálculo efectuado, será el que se detalla a continuación:

Cuadro N° 08: Nueva multa calculada por el TFA

Componentes	Valor
Beneficio Ilícito (B)	10,365 UIT
Probabilidad de detección (p)	1,00
Factores para la graduación de sanciones [F] = $(1+f_1+f_2+f_3+f_4+f_5+f_6+f_7)$	100%
Multa calculada en UIT = (B/p)*(F)	10,365 UIT

Elaboración: TFA

475. Sobre ello, de acuerdo con el tipo infractor, se establece una sanción aplicable para esta infracción de hasta 30000 UIT; por ende, la multa calculada (**10,365 UIT**) se encuentra dentro del rango establecido para la norma tipificadora.
476. Como puede observarse la multa sugerida por la DFAI (**10,401 UIT**) es mayor que la multa determinada por este Tribunal (**10,365 UIT**). En ese sentido, corresponde revocar la multa calculada por la primera instancia y sancionar a Pluspetrol Norte con una multa ascendente a **10,365 (diez con 365/1000) UIT** por la comisión de la Única Conducta Infractora.

E. Multa Final

477. En atención a lo expuesto en los fundamentos *supra*, corresponde sancionar a Pluspetrol Norte, con una multa total ascendente a **10,365 UIT (diez con 365/1000) UIT** por la comisión de la Única Conducta Infractora, como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 09: Resumen Multa Final calculada por el TFA

N°	Conductas Infractoras	Multas en DFAI	Multas del TFA
Multas apeladas			
1	Única Conducta Infractora	10,401 UIT	Revocar 10,365 UIT
TOTAL		10,401 UIT	10,365 UIT

Elaboración: TFA

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.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 02359-2023-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2023, que declaró la existencia de responsabilidad administrativa de Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 02359-2023-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2023, en el extremo que ordenó a Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación el cumplimiento de la única medida correctiva como consecuencia de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución; por los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

TERCERO.- REVOCAR la Resolución Directoral N° 02359-2023-OEFA/DFAI del 31 de octubre de 2023, en el extremo referido a la multa impuesta a Pluspetrol Norte S.A. en Liquidación por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución por el monto de 10,401 (diez con 401/1000) Unidades Impositivas Tributarias; **REFORMÁNDOLA** a 10,365 (diez con 365/1000) Unidades Impositivas Tributarias, vigentes a la fecha de pago; por los argumentos expuestos en la parte considerativa; quedando agotada la vía administrativa.

CUARTO.- DISPONER que el monto de la multa, ascendente a 10,365 (diez con 365/1000) Unidades Impositivas Tributarias vigentes a la fecha de pago, sea depositado por el administrado en la Cuenta Recaudadora N° 00 068 199344 del Banco de la Nación, en moneda nacional, debiendo indicar al momento de la cancelación al banco el número de la presente resolución; sin perjuicio de informar en forma documentada al OEFA del pago realizado.

QUINTO.- NOTIFICAR la presente resolución a Pluspetrol Norte S.A en Liquidación y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

SEXTO.- TRASLADAR copia de la presente resolución al PROFONANPE para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.

[RRAMIREZA]

[CNEYRA]

[PGALLEGOS]

[RMARTINEZ]

[UPATRONI]

ANEXO N° 1¹²⁸
Única conducta infractora

Resumen de Costo Evitado – CE

Descripción	Valor (S/) (*)	Valor (US\$) (*)
1. Costo de etapa de gabinete y campo - CE1 y CE2 – CE1	S/ 22 611,976	US\$ 6 276,539
2. Costo de análisis de muestras en un laboratorio acreditado – CE3	S/ 7 550,221	US\$ 2 095,759
4. Costo de capacitación – CE5	S/ 3 508,339	US\$ 973,830
Total	S/ 33 670,536	US\$ 9 346,128

(*) A fecha de cumplimiento.

Elaboración: TFA.

¹²⁸

De acuerdo al manual de criterios de la metodología de multas, se considera lo siguiente:
 Para el factor de ajuste por inflación se aplicó el IPC con tres decimales.
<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN38705PM/html/>
 Se aplica el tipo de cambio bancario con tres decimales.
<https://estadisticas.bcrp.gob.pe/estadisticas/series/mensuales/resultados/PN01210PM/html/>



"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: 01201071"



01201071