



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Energía**

RESOLUCIÓN N° 060-2015-OEFA/TFA-SEE

EXPEDIENTE N° : 861-2013-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : INTEROIL PERÚ S.A. EN LIQUIDACIÓN
SECTOR : HIDROCARBUROS LÍQUIDOS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 428-2015-OEFA/DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI del 4 de mayo de 2015, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Interoil Perú S.A. (actualmente, Interoil Perú S.A. en Liquidación), por infringir lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, toda vez que se ha verificado que la empresa dispuso lodos con bentonita y lodos de perforación en áreas que no fueron contempladas en su Estudio de Impacto Ambiental".

Lima, 9 de diciembre de 2015

I. ANTECEDENTES

1. Interoil Perú S.A. en Liquidación¹, anteriormente denominada Interoil Perú S.A. (en adelante, **Interoil**) es una empresa que desarrolló actividades de exploración de hidrocarburos en el Lote III (en adelante, **Lote III**). Dicha unidad se encuentra ubicada en el distrito de Vichayal, provincia de Paíta, departamento de Piura.
2. El 14 de agosto de 1996, la Dirección General de Hidrocarburos del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó a favor de Mercantile Perú Oil & Gas S.A. (anterior denominación de Interoil Perú S.A.)² el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental "PAMA Lote III Exploración y Explotación 1996" (en adelante, **el PAMA**).
3. Mediante Resolución Directoral N° 108-2007-MEM/AE del 30 de enero de 2007, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **DGAEE**) del Minem aprobó a favor de Mercantile Perú Oil & Gas S.A. el Estudio de Impacto Ambiental Integrado del proyecto de "Perforación de Pozos,

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20276178599. Nótese que el presente procedimiento administrativo sancionador fue tramitado por la primera instancia administrativa tomando en consideración la denominación "Interoil Perú S.A." No obstante, el recurso de apelación formulado por la administrada fue interpuesto a nombre de Interoil Perú S.A. en Liquidación, ello en virtud del Acuerdo de la Junta General de Accionistas llevada a cabo el 23 de abril de 2015, siendo esta la denominación actual de la empresa (fojas 387 a 388).

² Véase el considerando 4 de la presente resolución.

Facilidades de Producción y Sísmica en las Zonas B y C del Lote III" (en adelante, **EIA Integrado**).

4. A través del Decreto Supremo N° 024-2008-EM, publicado el 18 de abril de 2008 en el diario oficial El Peruano, el Minem aprobó la modificación del Contrato de Licencia para la Exploración de Hidrocarburos en el Lote III y se realizó el cambio de la denominación social de Mercantile Perú Oil & Gas S.A. a Interoil Perú S.A.
5. El 17 de febrero de 2011, el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) realizó una visita de supervisión a las instalaciones del Lote III, a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los instrumentos de gestión ambiental de titularidad del administrado. Los resultados de la visita fueron recogidos en el Informe de Supervisión con Carta Línea N° 18193 del 28 de febrero de 2011.
6. Los días 21 y 22 de noviembre del 2011, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una visita al Lote III, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de los compromisos asumidos por Interoil en el Plan de Abandono Total. Los resultados de dicha supervisión fueron recogidos en el Acta de Supervisión N° 006158³ y evaluados por la DS en el Informe N° 465-2012-OEFA/DS (en adelante, **el Informe de Supervisión**)⁴.
7. Sobre la base del Informe de Supervisión, mediante Resolución Subdirectoral N° 1406-2014-OEFA/DFSAI/SDI del 20 de agosto de 2014⁵, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) del OEFA, dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra Interoil.
8. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado⁶, mediante Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI del 4 de mayo de 2015⁷, la DFSAI declaró, entre otros aspectos⁸, la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Interoil⁹, conforme se muestra en el Cuadro N° 1 a continuación:

3 Fojas 314 a 306.

El Informe de Supervisión recoge los hallazgos detectados tanto por la DS como por el Osinergmin.

5 Fojas 316 a 321.

6 Fojas 338 a 329.

7 Fojas 381 a 373.

8 Cabe destacar que el artículo segundo de la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI dispuso archivar el procedimiento administrativo sancionador, en el extremo referido a la presunta comisión de la infracción prevista en el Rubro 4 de la Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones, aprobada mediante Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificatoria.

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

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

**Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de Interoil en la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI**

| N° | Conducta infractora | Norma sustantiva | Norma tipificadora |
|----|--|---|---|
| 1 | Interoil Perú S.A. dispuso lodos con bentonita y lodos de perforación en el área que no habrían (sic) sido contempladas en su EIA. | Artículo 9° del Reglamento para la Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM. | Rubro 3.4.4 de la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación de Infracción y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución N° 028-2003-OS/CD y modificaciones ¹⁰ . |

Fuente: Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

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

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

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

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

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

¹⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación de Infracciones y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de marzo de 2003, modificada por Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de abril de 2008.

| Rubro | Accidentes y/o protección del medio ambiente | | | |
|-------|---|---|-----------------|-----------------|
| 3 | 3.4. Incumplimiento de las normas, compromisos y/u obligaciones relativas a Estudios Ambientales y/o Instrumentos de Gestión Ambiental. | | | |
| | Tipificación de la Infracción | Referencia Legal | Sanción | Otras Sanciones |
| | 3.4.4. Incumplimiento de las normas relativas al Plan de Abandono. | Arts. 118°, 119°, 120° y 121° del Reglamento aprobado por D.S. N° 052-93-EM. Art. 69° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 041-99-EM. Art. 68° del Anexo I del Reglamento aprobado por D.S. N° 042-99-EM. Arts. 66°, 67°, 68° 150°, 193°, 194°, 195°, 196°, 197°, 198°, 199°, 200°, 201°, 202°, 203°, 204°, 205° y 206° del Reglamento aprobado por D.S. N° 032-2004-EM. Arts. 89° literal b) y 90° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM. | Hasta 10000 UIT | |

CI: Cierre de Instalaciones; STA: Suspensión Temporal de Actividades; SDA: Suspensión Definitiva de Actividades.

9. La Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) Osinergmin señaló, en el Informe de Supervisión con Carta Línea N° 181983-1, que los suelos mezclados con restos de bentonita (lodos) existentes en los alrededores de los hoyos ubicados a lo largo de las diferentes líneas sísmicas habían sido transportados por Interoil a un área denominada "Poza de Lodos", pese a que de acuerdo con lo señalado en el EIA Integrado, estos debieron ser trasladados a un relleno industrial por ser residuos sólidos industriales.
- (ii) Conforme a lo establecido en el EIA Integrado, los residuos sólidos generados por el administrado en el Lote III como consecuencia de sus actividades sísmicas debieron ser dispuestos en el relleno sanitario para residuos industriales. No obstante, los residuos de bentonita (lodos) fueron dispuestos en un área denominada "Poza de Lodos", que no se encontraba autorizada en el EIA Integrado.

10. El 25 de mayo de 2015, Interoil interpuso recurso de apelación¹¹ contra la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:

(i) En primer lugar, señaló que la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI habría vulnerado el principio de motivación, ya que no se analizaron los argumentos planteados en sus descargos ni en el escrito presentado el 30 de abril de 2015. En ese sentido, destacó que el pronunciamiento de la DFSAI únicamente se habría limitado a señalar que *"...La zona denominada "Poza de Lodos" no se encontraba autorizada por el EIA para la referida disposición"*.

(ii) De manera adicional, señaló que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6° y 32° de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos y el artículo 31° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los titulares de las actividades de hidrocarburos pueden construir y operar infraestructuras de residuos sólidos en las áreas donde desarrollan su actividad, siempre y cuando la referida estructura se encuentre autorizada por la autoridad competente. Destacó además que, según las referidas normas, los residuos industriales son aquellos generados como consecuencia de las actividades de las diversas ramas industriales; por tanto, los residuos generados por su empresa debieron ser catalogados como residuos industriales.

(iii) Partiendo de ello, y dada la posibilidad de que los generadores de residuos sólidos del ámbito no municipal dispongan sus residuos (peligrosos o no peligrosos) dentro de las áreas libres de sus instalaciones industriales o concesiones –siempre y cuando cuenten con la autorización de la autoridad competente– el lugar de disposición indicado en el EIA aprobado por la autoridad competente (Minem) se encontraba debidamente autorizado, siendo por tanto innecesario requerir alguna autorización

¹¹ Fojas 398 a 391.

adicional a la Dirección General de Salud Ambiental (en adelante, **Digesa**) del Ministerio de Salud.

- (iv) El EIA dispone en el numeral 6.5 del Plan de Manejo Ambiental que el lodo sería dispuesto en unas pozas denominadas Pozas de Desechos, razón por la cual la empresa podía realizar la disposición de lodos en la zona descrita en el instrumento de gestión ambiental aprobado por el Minem. De igual manera, según el numeral 6.9.2 del Plan de Abandono, la empresa se habría comprometido a que *"...Todos los residuos sólidos serán recolectados, de acuerdo a la clasificación de los mismos, trasladados en contenedores cerrados y dispuestos en el relleno sanitario para residuos domésticos, industriales, no peligrosos y peligrosos que tiene Mercantile en el área del Lote III"*, siendo este el motivo por el cual sí era posible disponer suelos mezclados con preparados a base de bentonita al no existir distinción sobre qué tipo de residuos podían disponerse.
- (v) Finalmente, la administrada señaló que la disposición de los lodos se realizó en el lugar autorizado por el EIA Integrado, siendo que *"no se debe entender que debido a que nuestro relleno sanitario es dominando (sic) 'Poza de Lodos', no puede ser considerado como tal"*.

II. COMPETENCIA

11. 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 (en adelante, **Decreto Legislativo N° 1013**)¹², se crea el OEFA.
12. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, modificada por la Ley N° 30011¹³ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público

¹²

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.

¹³

LEY N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009, modificada por la Ley N° 30011, publicada en el diario oficial El Peruano el 26 de abril de 2013.

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

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

Artículo 11°.- Funciones generales

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

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

13. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley N° 29325 dispone que mediante Decreto Supremo, refrendado por los sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA¹⁴.
14. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁵ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁶ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD¹⁷, se estableció que el OEFA asumiría las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad desde el 4 de marzo de 2011.
15. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325¹⁸, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y

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.

¹⁴ **LEY N° 29325.**
Disposiciones Complementarias Finales
Primera. Mediante Decreto Supremo refrendado por los Sectores involucrados, se establecerán las entidades cuyas funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental serán asumidas por el OEFA, así como el cronograma para la transferencia del respectivo acervo documental, personal, bienes y recursos, de cada una de las entidades.

¹⁵ **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.

¹⁶ **LEY N° 28964.**
Artículo 18°.- Referencia al OSINERG

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

¹⁷ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 001-2011-OEFA/CD**, aprueban aspectos objeto de la transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos en general y electricidad, entre OSINERGMIN y el OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2011.

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

¹⁸ **LEY N° 29325.**
Artículo 10°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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



Funciones del OEFA¹⁹, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

16. 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)²⁰.
17. En esa misma línea, el numeral 2.3 del artículo 2° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (en adelante, **Ley N° 28611**)²¹, 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.
18. 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 cuanta 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.
19. En nuestro sistema jurídico, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes

¹⁹ DECRETO SUPREMO N° 022-2009-MINAM que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 15 de diciembre de 2009.

Artículo 18°.- Tribunal de Fiscalización Ambiental

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

Artículo 19°.- Funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental

Son funciones del Tribunal de Fiscalización Ambiental:

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

²⁰ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²¹ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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

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 ambiente²².

20. 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 fundamental²³, 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 preserve²⁴; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁵.
21. 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.
22. Sobre la base de este sustento constitucional, el Estado hace efectiva la protección al ambiente, frente al incumplimiento de la normativa ambiental, a través del ejercicio de la potestad sancionadora en el marco de un debido procedimiento administrativo, así como mediante la aplicación de tres grandes grupos de medidas: (i) medidas de reparación frente a daños ya producidos, (ii) medidas de prevención frente a riesgos conocidos antes que se produzcan; y, (iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos²⁶.
23. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

²² Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²³ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

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

²⁴ 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".

²⁵ 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.

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

24. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:

- (i) Si la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada.
- (ii) Si Interoil en su calidad de generador de residuos sólidos del ámbito no municipal se encontraba autorizado para disponer residuos sólidos al interior del Lote III; y de ser el caso, si los lodos con bentonita y lodos de perforación fueron dispuestos en el área indicada en el EIA Integrado.

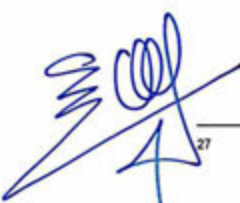
V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI se encuentra debidamente motivada

25. Interoil indicó en su recurso de apelación que la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI no se encuentra debidamente motivada, toda vez que la Autoridad Decisora no emitió pronunciamiento a sus descargos y al escrito presentado el 30 de abril de 2015, limitándose a señalar que los residuos habían sido dispuestos en una zona denominada "Poza de Lodos" que no se encontraba autorizada por el EIA.

26. Sobre el particular, cabe señalar que el numeral 4 del artículo 3° de la Ley N° 27444, en concordancia con el artículo 6° del citado instrumento²⁷, establece que el acto administrativo debe estar motivado en proporción al contenido y conforme al ordenamiento jurídico. En tal sentido, la motivación deberá ser expresa, mediante una relación concreta y directa de los hechos probados relevantes del caso y la exposición de las razones jurídicas que justifiquen el acto adoptado, no siendo admisibles las fórmulas que, por su contradicción, no resulten esclarecedoras para la motivación del acto.

27. En este contexto, nuestro régimen jurídico ha establecido algunos alcances sobre la exigencia de la motivación de las resoluciones en el ámbito de la actuación administrativa. Así, los numerales 1.2 y 1.11 del artículo IV del Título



27

LEY N° 27444.

Artículo 3°.- Requisitos de validez de los actos administrativos

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

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

Artículo 6°.- Motivación del acto administrativo

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

(...)

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

(...)



Preliminar de la Ley N° 27444 establecen dos reglas generales vinculadas a la motivación²⁸. En primer lugar, se recoge la obligación de la motivación en las decisiones que tome la Administración Pública, conforme al principio del debido procedimiento²⁹ y, en segundo lugar, se dispone –como requisito previo a la motivación– la obligación de la verificación plena de los hechos que sustentan la decisión adoptada por la Administración Pública, conforme al principio de verdad material³⁰.

28. Asimismo, de acuerdo con el artículo 3° de la citada ley, la motivación constituye un elemento de validez del acto administrativo, mientras que el artículo 6° del

²⁸ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 03891-2011-AA/TC (fundamento jurídico 17) ha señalado lo siguiente:

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

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

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

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

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

LEY N° 27444.
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

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

LEY N° 27444.
Artículo IV.- Principios del procedimiento administrativo
(...)

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

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



citado instrumento establece con mayor detalle sus alcances, prohibiciones y excepciones.

- 29. Conforme a lo expuesto, se concluye que la motivación exige la justificación de la decisión adoptada por parte de la Autoridad Administrativa en un caso concreto, lo cual implica la exposición de los hechos debidamente probados y su relación con la norma que contiene la obligación cuyo incumplimiento es materia de imputación, ello como garantía del debido procedimiento administrativo.
- 30. En el presente caso, mediante Resolución Subdirectoral N° 1406-2014-OEFA/DFSAI/SDI³¹, la SDI de la DFSAI comunicó a Interoil el inicio de un procedimiento administrativo sancionador en su contra, entre otros, por incumplir con la obligación establecida en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Asimismo, se le remitió copia del Informe de Supervisión, y se le otorgó un plazo de quince (15) días hábiles para que presente los descargos correspondientes.
- 31. En sus descargos, Interoil negó haber incumplido dicho artículo, alegando que el área (Poza de desechos) en la cual se dispusieron los residuos industriales (lodos con bentonita y lodos de perforación) se encontraba autorizada en el EIA Integrado aprobado por el Minem, no siendo necesario contar con una autorización adicional de Digesa.
- 32. Adicionalmente, en atención al requerimiento de información formulado por la SDI mediante el Proveído N° 2, Interoil reiteró los argumentos expuestos en su escrito de descargos, e indicó que no contaba con documentos que sustenten el traslado de los residuos (transporte y disposición) debido a que estos no fueron trasladados al exterior de las instalaciones del Lote III.
- 33. Respecto de tales argumentos, mediante Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI, la DFSAI señaló:

Cuadro N° 2: Análisis de la DFSAI respecto de los descargos presentados por Interoil

| N° | Hecho Imputado | Escrito de Descargos | Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI |
|----|---|---|--|
| 1 | Interoil había dispuesto lodos con bentonita y lodos de perforación en área que no habrían sido contempladas en su EIA. | <p><i>"(...) En ese sentido, conforme al marco normativo expuesto contamos con la autorización de nuestra autoridad competente, es decir el MINEM, para realizar la disposición de nuestros lodos en la poza desechos, poza descrita en el EIA y con la aprobación del MINEM (aprobación del EIA) bastaba para que Interoil pueda operar dicha poza de desecho.</i></p> <p><i>Frente a ello señalamos que si hemos realizado la disposición conforme lo dispuesto en la sección 6.9.2 del Plan de Abandono, ya que en dicho ítem se establece que la disposición de los residuos industriales se realizará en</i></p> | <p><i>"42. A través del Numeral 6.9.2 del Capítulo VI del Plan de Manejo Ambiental del EIA que corresponde al Plan de Abandono de las líneas sísmicas, Interoil se comprometió a trasladar los residuos industriales en contenedores cerrados y disponerlos en un relleno sanitario. El detalle del referido compromiso es el siguiente:</i></p> <p><i>Capítulo VI – Plan de Manejo Ambiental (...)</i></p> <p><i>6.9 Plan de Abandono</i> <i>6.9.2 Etapa Sísmica</i></p> |

³¹ Fojas 316 a 321.

| N° | Hecho Imputado | Escrito de Descargos | Análisis de la DFSAI en la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI |
|----|----------------|---|---|
| | | <p><i>rellenos sanitarios, ello sí se realizó así pues se dispuso de los residuos en un lugar autorizado en nuestro EIA.</i></p> <p><i>En conclusión, no se puede señalar que Interoil no cumplió con los compromisos asumidos en su EIA, ya que la disposición de los lodos con bentonita se realizó en infraestructuras que se encontraban debidamente autorizadas, ya que se encontraban descritas en el EIA, el que fue debidamente aprobado por el MINEM que es la única exigencia de la Ley de Residuos Sólidos."</i></p> | <p><i>Complementaria</i> <i>Abandono Líneas Sísmicas</i> <i>(...)</i> <i>b) Todos los residuos sólidos serán recolectados, de acuerdo a la clasificación de los mismos, trasladados en contenedores, cerrados y dispuestos en el relleno sanitario para residuos domésticos, industriales, no peligrosos y peligrosos que tiene Mercantile en el área del lote III (...).</i> <i>(...)</i></p> <p><i>51. Al respecto, corresponde señalar que de la revisión de los medios probatorios que obran en el expediente y lo señalado por Interoil mediante correo electrónico al cual adjuntó el "Informe de chequeo de recojo de bentonita de zona agrícola proyecto sísmica del Lote III" ha quedado acreditado que realizó la disposición de dichos residuos en una zona denominada "Poza de lodos", zona que no se encontraba autorizada por el EIA para la referida disposición."</i></p> |
| | | <p><i>"(...) En ese sentido considerando que la normativa aplicable no exigía contar con registros para el manejo de los residuos dentro del ámbito de operación al interior del Lote"</i></p> | |

Fuente: Escrito de descargos del 10 de septiembre de 2014 y Escrito de absolución del Proveído N° 2 presentado el 30 de abril de 2015.
 Elaboración: TFA

34. Tal como se desprende del Cuadro N° 2 de la presente resolución, la DFSAI, al motivar su decisión respecto a la declaración de responsabilidad administrativa de Interoil por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, absolvió los argumentos planteados por dicha empresa en su escrito de descargos, así como en el escrito complementario presentado el 30 de abril de 2015, valorando los argumentos expuestos por Interoil, y concluyendo que estos no desvirtuaban el hecho constatado durante la Supervisión realizada a las instalaciones del Lote III, ello en la medida que a través de los mismos no se pudo evidenciar que el área en la cual se dispusieron los lodos con bentonita y lodos de perforación se encontraba autorizada en el EIA.

35. En consecuencia y, contrariamente a lo señalado por la recurrente, la DFSAI sí valoró los medios probatorios descritos en los considerandos N°s 32 y 33 de la presente resolución, los cuales no resultaron suficientes para acreditar el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, siendo que en virtud de ello es posible concluir que la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI fue expedida conforme a los principios de legalidad y del debido procedimiento establecidos en el artículo 230° de la Ley N° 27444. Partiendo de ello, corresponde desestimar las alegaciones formuladas por el administrado en este extremo de su recurso.

V.2 Si InterOil en su calidad de generador de residuos sólidos del ámbito no municipal se encontraba autorizado para disponer residuos sólidos al interior del Lote III; y de ser el caso, si los lodos con bentonita y lodos de perforación fueron dispuestos en el área indicada en el EIA.

Si InterOil se encontraba autorizado a disponer residuos sólidos al interior del Lote III

36. En su recurso de apelación, InterOil manifestó que de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 6° y 32° de la Ley N° 27314 y el artículo 31° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los titulares de las actividades de hidrocarburos pueden construir y operar infraestructuras de disposición final de residuos sólidos³² al interior del área donde desarrollan su actividad, siempre y cuando cuenten con la autorización de la autoridad competente. En tal sentido, dado que, según el administrado, el lugar de disposición indicado en el EIA Integrado aprobado por la autoridad competente (Minem) se encontraría debidamente autorizado, no resultaba necesario requerir autorización adicional a la Digesa.
37. Sobre este punto, es necesario indicar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 31° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM, los generadores de residuos del ámbito no municipal (como es el caso de InterOil) pueden disponer sus residuos dentro del área de sus concesiones o instalaciones, siempre y cuando ello sea concordante con las normas sanitarias y ambientales, y cuenten con la respectiva autorización otorgada por la autoridad del sector y la opinión favorable de la Digesa:

Artículo 31°.- Disposición al interior del área del generador

Los generadores de residuos del ámbito no municipal podrán disponer sus residuos dentro del terreno de las concesiones que se le han otorgado o en áreas libres de sus instalaciones industriales, siempre y cuando sean concordantes con las normas sanitarias y ambientales, y cuenten con la respectiva autorización otorgada por la autoridad del sector correspondiente para lo cual se requerirá de la opinión previa favorable por parte de la DIGESA.

38. En ese orden de ideas, para la implementación de una infraestructura de disposición final (relleno sanitario o de seguridad), debe cumplirse con una serie de requisitos, como por ejemplo, contar con un estudio de impacto ambiental aprobado³³, así como obtener las respectivas autorizaciones³⁴, como pasos

Sobre este punto, es importante indicar que independientemente de la denominación utilizada por el administrado para denominar la infraestructura o área que utiliza para la disposición final de sus residuos sólidos; la normativa referida a residuos sólidos reconoce en su ordenamiento como infraestructuras al relleno sanitario y al relleno de seguridad.

DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM.

Artículo 84°.- Estudio de Impacto Ambiental para Infraestructura de Disposición Final

El Estudio de Impacto Ambiental para infraestructura de disposición final deberá comprender el análisis técnico de los siguientes aspectos:

1. Selección de área;
2. Topografía;
3. Hidrogeología;
4. De suelos;
5. Geofísica;
6. Geología;
7. Meteorología;
8. Vulnerabilidad a desastres naturales;

previos para la construcción y acondicionamiento de la infraestructura de disposición final, cumpliendo con los requisitos mínimos que establece el artículo 85° del Decreto Supremo N° 057-2004-PCM para el caso de relleno sanitario y artículo 86° del citado decreto para un relleno de seguridad³⁵.

39. Siendo ello así, conforme a la regulación de residuos sólidos, la operación de una infraestructura supone el cumplimiento de cada una de las condiciones técnicas que establece la autoridad competente, antes de realizar la disposición final de los residuos sólidos en dicha instalación.

9. Otros aspectos de acuerdo a la naturaleza del proyecto.

34. Cabe indicar que la Digesa establece en su Texto Único de Procedimientos Administrativos – TUPA los requisitos para la aprobación del estudio de impacto ambiental de proyectos de infraestructuras de disposición final de residuos sólidos y de aprobación de proyectos de infraestructura de tratamiento y disposición final de residuos sólidos del ámbito de la gestión no municipal que se constituyan fuera de las instalaciones productivas, concesiones de extracción o aprovechamiento de recursos naturales.

Dicha información se encuentra en el portal institucional del Ministerio de Salud – Dirección General de Salud Ambiental:

<http://www.digesa.sld.pe/expedientes/detalles.aspx?id=9>

<http://www.digesa.sld.pe/expedientes/detalles.aspx?id=10>

35. **DECRETO SUPREMO N° 057-2004-PCM, Reglamento de la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 24 de julio de 2004.

Artículo 85.- Instalaciones mínimas en un relleno sanitario

Las instalaciones mínimas y complementarias que debe poseer un relleno sanitario son:

1. Impermeabilización de la base y los taludes del relleno para evitar la contaminación ambiental por lixiviados ($k \leq 1 \times 10^{-6}$ y una profundidad mínima de 0.40 m) salvo que se cuente con una barrera geológica natural para dichos fines, lo cual estará sustentado técnicamente;
2. Drenes de lixiviados con planta de tratamiento o sistema de recirculación interna de los mismos;
3. Drenes y chimeneas de evacuación y control de gases;
4. Canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial;
5. Barrera sanitaria;
6. Pozos para el monitoreo del agua subterránea a menos que la autoridad competente no lo indique, teniendo a vista el sustento técnico;
7. Sistemas de monitoreo y control de gases y lixiviados;
8. Señalización y letreros de información;
9. Sistema de pesaje y registro;
10. Construcciones complementarias como: caseta de control, oficina administrativa, almacén, servicios higiénicos y vestuario; y,
11. Otras instalaciones mencionadas en el Reglamento y normas vigentes.

Artículo 86.- Instalaciones mínimas en un relleno de seguridad

Las instalaciones mínimas y complementarias que debe poseer un relleno de seguridad son:

1. Impermeabilización de la base y los taludes del relleno para evitar la contaminación ambiental por lixiviados ($k \leq 1 \times 10^{-9}$ para rellenos de seguridad para residuos peligrosos y de $k \leq 1 \times 10^{-7}$ para rellenos de seguridad para residuos no peligrosos y, en ambos casos, una profundidad mínima de 0.50 m) salvo que se cuente con una barrera geológica natural para dichos fines, lo cual estará sustentado técnicamente;
2. Geomembrana de un espesor no inferior a 2 mm. de espesor;
3. Geotextil de protección;
4. Capa de drenaje de lixiviados;
5. Geotextil de filtración;
6. Drenes de lixiviados con planta de tratamiento o sistema de recirculación interna de los mismos;
7. Drenes y chimeneas de evacuación y control de gases;
8. Canales perimétricos de intersección y evacuación de aguas de escorrentía superficial;
9. Barrera sanitaria;
10. Pozos de monitoreo del agua subterránea; a menos que la autoridad competente no lo indique, teniendo a vista el sustento técnico;
11. Sistemas de monitoreo y control de gases y lixiviados;
12. Señalización y letreros de información;
13. Sistema de pesaje y registro;
14. Construcciones complementarias como: caseta de control, oficina administrativa, almacén, servicios higiénicos y vestuario; y,
15. Otras instalaciones mencionadas en el Reglamento y normas vigentes.

40. En consecuencia, tomando en consideración lo desarrollado previamente, si resulta posible que los generadores de residuos del ámbito no municipal (como es el caso de Interoil) cuenten con infraestructuras para la disposición final de residuos sólidos al interior de sus instalaciones. Partiendo de ello, corresponde evaluar si Interoil contaba con un relleno sanitario o algún otro tipo de infraestructura con la debida autorización para la disposición de sus residuos sólidos, tal como lo afirmara en su recurso de apelación.
41. En el presente caso, de la revisión del Plan de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote III, aprobado mediante Resolución Directoral N° 297-96-EM/DGH (en adelante, PAMA), Interoil se comprometió a construir pozas para desechos no peligrosos para disposición final de basura industrial. En efecto, de acuerdo con el "Cronograma de Implementación e Inversiones - PAMA" se precisó lo siguiente:

| Actividad | Cronograma de Inversiones - Años | | | | | | Total KUS\$ |
|--|----------------------------------|------|------|------|------|------|----------------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | |
| Trasladar la chatarra a la zona de confinamiento preestablecida. | 6 | | | | | | 6 |
| Construir poza para desechos no peligrosos para la disposición final de basura industrial. <i>(tierra de desechos)</i> | 3 | 7 | | | | | 10 |
| Remoción de tierra impregnada de petróleo a lugares preestablecidos. <i>(tierra de desechos)</i> | | | 2 | 2 | 2 | 2 | 10 |

Fuente: PAMA

42. De igual manera, en dicho instrumento se previó que el diseño de las pozas antes indicadas variarían de acuerdo con los residuos que se dispongan en las mismas. Así, en los Anexos A, B y C se indicaron tres (3) diseños: (a) poza para la disposición de residuos peligrosos; (b) poza para desechos orgánicos; y, (c) poza para disposición de residuos no peligrosos.
43. En esa misma línea, de la revisión del EIA Integrado se verifica que dicho instrumento contempla que los residuos sólidos serían dispuestos de la siguiente manera:

"Capítulo VI – Plan de Manejo Ambiental

(...)

6.5.1.3. Operaciones de Perforación

B. Medidas de Mitigación

En zonas donde la zona es árida y no existen áreas de agricultura o pastoreo de animales los fluidos de perforación serán adecuadamente dispuestos para su desecación en la poza de desechos, a fin de evitar la contaminación de suelos. La poza tendrá suficiente profundidad para almacenar los cortes de perforación. El agua decantada será eliminada por evaporación en la misma poza. Cuando se perfora en zona agrícola se impermeabilizará con geo membrana la poza y una vez acabada la perforación los residuos serán transferidos a el relleno sanitario, de residuos industriales no peligrosos y peligros de Mercantile, para su confinamiento final.

(...)

6.9 Plan de Abandono
6.9.2 Etapa Sísmica Complementaria

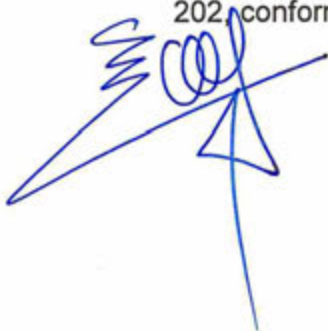
C. ACCIONES AMBIENTALES PARA EL ABANDONO
ABANDONO DE LINEAS SISMICAS

Para las instalaciones provisionales utilizadas en el levantamiento de líneas sísmicas se deberán realizar las siguientes actividades de abandono:

b. Todos los residuos sólidos serán recolectados, de acuerdo a la clasificación de los mismos, trasladados en contenedores cerrados y dispuestos en el relleno sanitario para residuos domésticos, industriales, no peligrosos y peligrosos que tiene Mercantile en el área del Lote III.

Las labores de limpieza estarán a cargo del grupo de trabajo de sísmica.”
(El resaltado es nuestro)

44. Por otra parte, el Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011³⁶ señala que, de acuerdo con las disposiciones contempladas en el PAMA InterOil cuenta con tres pozas: (i) de residuos domésticos; (ii) de tierras empetroladas; y, (iii) de borras provenientes de la limpieza de los tanques, poza API y el tratador térmico, las mismas que se encuentran ubicadas a +/- 2,4 km de la Estación de Tratamiento 202, conforme se puede apreciar en el Mapa N° 1 a continuación:



³⁶ El Plan de Manejo de Residuos Sólidos 2011, señala lo siguiente:

“(…)

III.

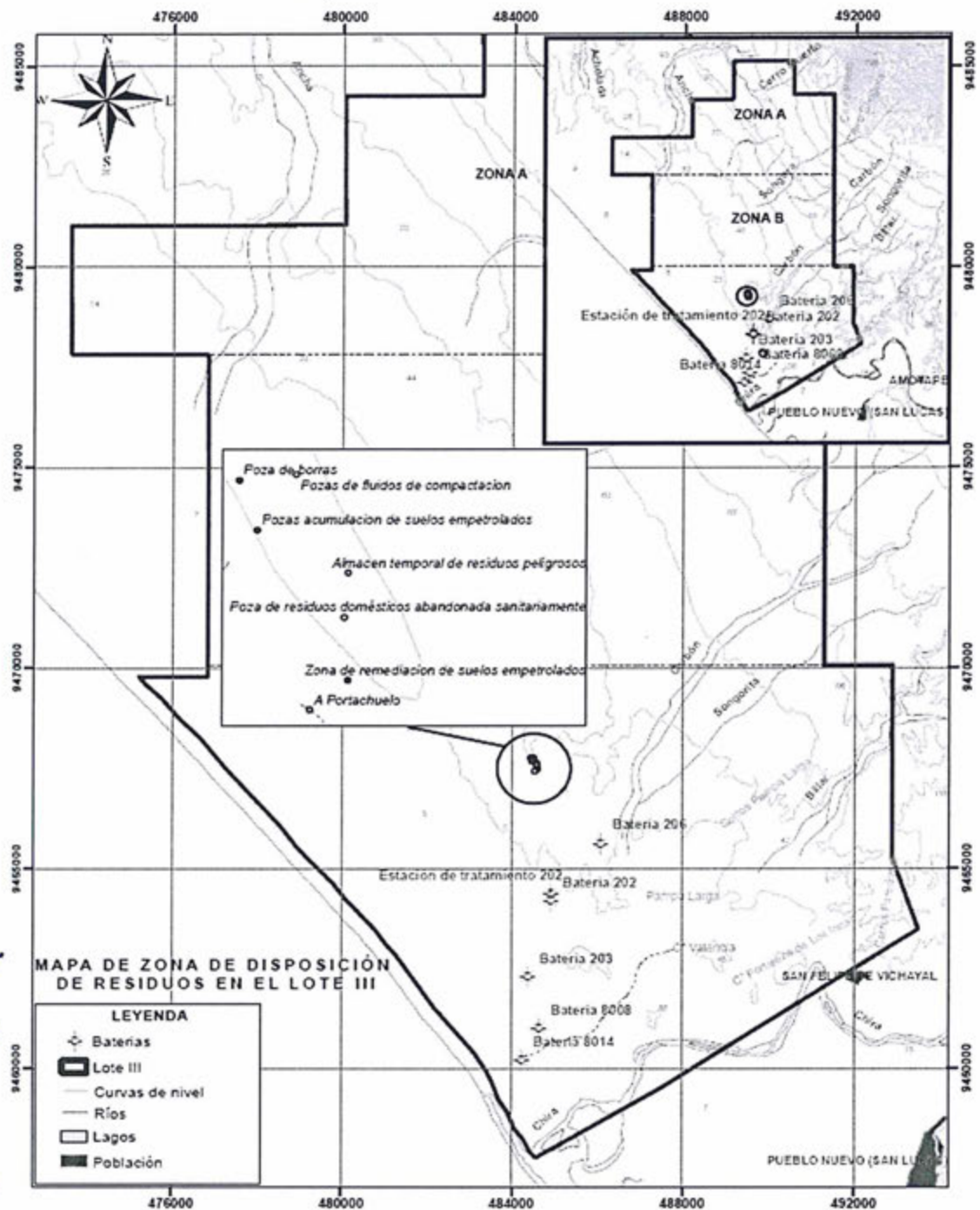
Alcances del Plan

El plan de Manejo es un plan zonal y el ámbito presentado en el presente informe, corresponde a las Actividades de Operaciones del Lote III y su área de influencia.

Contempla las acciones siguientes:

- Transporte a las pozas de residuos sólidos ubicados en la zona “C” del lote III. Estas pozas fueron aprobadas por MEM en el PAMA, y por DIGESA en abril del 2006. Se tiene tres pozas: de residuos domésticos, de tierras empetroladas y de borras (proveniente de la limpieza de los tanques, poza API; y del tratador térmico). Estas pozas se encuentran a +/- 2.4 kilómetros de la Estación de Tratamiento 202.
- Respuesta para casos de derrames de los sólidos durante el transporte desde el área de tratamiento 202 (tanques, gun barrel y poza API) hasta la poza de desechos ubicado en la zona “C” del mismo lote III. Como el volumen que se transporta es muy bajo, la situación de un probable derrame del desecho sólido será solucionada por el personal operativo a cargo del Supervisor de Área.

(…)”

Mapa N° 1: Mapa del Lote III que detalla las áreas contempladas en el PAMA como áreas de disposición de residuos sólidos

Fuente: EIA y PAMA
Elaboración: TFA

45. De la revisión de los instrumentos de gestión ambiental antes indicados, se puede concluir que Interoil sí posee áreas al interior del Lote III que se encuentran contempladas en su instrumento de gestión ambiental para la disposición de los residuos sólidos que genere, de acuerdo con las características de los mismos.
46. Siguiendo esta línea argumentativa –y habiendo determinado que Interoil sí contaba con infraestructura o áreas para la disposición de sus residuos al interior del Lote III– es importante indicar que, contrariamente a lo señalado por la recurrente en su recurso de apelación, la DFSAI no habría desconocido (ello a través de la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI), que Interoil podía contar con áreas autorizadas para la disposición de residuos sólidos. Más bien consideró que el lugar denominado “Pozas de Lodos” en el cual fueron dispuestos los residuos sólidos generados como consecuencia de sus actividades de sísmica, no se encontraba autorizado por el EIA Integrado; es decir, no era una de las áreas descritas en el Mapa N° 1. Partiendo de ello, es necesario que esta Sala verifique si el área en la cual se dispusieron los residuos sólidos (lodos con bentonita y lodos de perforación) antes indicados, se encontraba debidamente autorizada.

Si los lodos con bentonita y lodos de perforación dispuestos por Interoil fueron dispuestos de conformidad con lo establecido en el Estudio de Impacto Ambiental del Lote III

47. Sobre el particular, debe mencionarse en primer lugar que los artículos 2° y 3° de la Ley N° 27446³⁷, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley N° 27446**), señalan que se encuentran comprendidos dentro de la aplicación de la referida ley todos aquellos proyectos de inversión públicos y privados que impliquen el desarrollo de actividades, realización de construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, siendo que la ejecución de los mismos sin contar previamente con la Certificación Ambiental respectiva, se encuentra prohibida.

48. Con relación al sector que es objeto de análisis, debe considerarse que, de acuerdo con los artículos 4°, 9° y 11° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM³⁸,

³⁷ LEY N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicada en el diario oficial El Peruano el 23 de abril de 2001.

Artículo 2°.- Ámbito de la ley

Quedan comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, los proyectos de inversión públicos y privados que impliquen actividades, construcciones u obras que puedan causar impactos ambientales negativos, según disponga el Reglamento de la presente Ley.

Artículo 3°.- Obligatoriedad de la certificación ambiental

A partir de la entrada en vigencia del Reglamento de la presente Ley, no podrá iniciarse la ejecución proyectos incluidos en el artículo anterior y ninguna autoridad nacional, sectorial, regional o local podrá aprobarlas, autorizarlas, permitir las, concederlas o habilitarlas si no cuentan previamente con la certificación ambiental contenida en la Resolución expedida por la respectiva autoridad competente.

DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM.

Artículo 4°.- Definiciones

(...)

Para los fines del presente Reglamento se considerarán las definiciones y siglas siguientes:

(...)

Estudio de Impacto Ambiental (EIA).- Documento de evaluación ambiental de aquellos proyectos de inversión cuya ejecución puede generar Impactos Ambientales negativos significativos en términos cuantitativos o cualitativos. Dicho estudio, como mínimo debe ser a nivel de Factibilidad del Proyecto.

para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, el titular debe contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado por la DGAAE del Minem, el mismo que deberá contener una evaluación ambiental del proyecto de inversión.

49. Por su parte, los artículos 16°, 17° y 18° de la Ley N° 28611 establecen que los instrumentos de gestión ambiental incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento, incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos, los cuales tienen como propósito evitar o reducir a niveles tolerables el impacto al medio ambiente generado por las actividades productivas³⁹.

Artículo 9°.- Previo al inicio de Actividades de Hidrocarburos, Ampliación de Actividades o Modificación, el Titular deberá presentar ante la DGAAE el Estudio Ambiental correspondiente, el cual luego de su aprobación será de obligatorio cumplimiento. El costo de los estudios antes señalados y su difusión será asumido por el proponente.

Artículo 11°.- Los Estudios Ambientales, según las Actividades de Hidrocarburos, se clasifican en:

- a. Declaración de Impacto Ambiental (DIA).
- b. Estudio de Impacto Ambiental (EIA).
- c. Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd)

La relación de Estudios Ambientales consignada en el párrafo anterior no excluye a los demás documentos de gestión de adecuación ambiental, tales como Programa de Adecuación y Manejo Ambiental - PAMA, Plan Ambiental Complementario - PAC y el Programa Especial de Manejo Ambiental - PEMA, los que se rigen por el presente Reglamento en lo que sea aplicable.

En el Anexo N° 6 se indica la categorización genérica que se le da a las Actividades de Hidrocarburos, la misma que podría ser modificada sobre la base de las características particulares de la actividad y del área en que se desarrollará.

Cabe señalar que la obligación de contar con un Estudio de Impacto Ambiental, para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, se encuentra recogida actualmente en los artículos 5° y 8° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, publicado en el diario oficial El Peruano el 12 de noviembre de 2014.

³⁹

LEY N° 28611.

Artículo 16°.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Artículo 17°.- De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de planificación, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

17.3 El Estado debe asegurar la coherencia y la complementariedad en el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental.

Artículo 18°.- Del cumplimiento de los instrumentos

En el diseño y aplicación de los instrumentos de gestión ambiental se incorporan los mecanismos para asegurar su cumplimiento incluyendo, entre otros, los plazos y el cronograma de inversiones ambientales, así como los demás programas y compromisos.

50. Una vez obtenida la Certificación Ambiental, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55° del Decreto Supremo N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, **Decreto Supremo N° 019-2009-EM**), en concordancia con el citado artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, será responsabilidad del titular de la actividad cumplir con todas las obligaciones consignadas en el estudio aprobado⁴⁰.
51. Por tanto, corresponde al titular de la actividad garantizar el cumplimiento de todos y cada uno de los compromisos asumidos en el EIA aprobado por la autoridad sectorial competente, ello en la medida que estos regulan cada uno de los aspectos y fases relacionados con la actividad de que se trate, estableciendo las medidas de prevención, mitigación y control, entre otras aplicables.
52. En tal sentido, a efectos de determinar la responsabilidad administrativa por el incumplimiento de cualquier compromiso ambiental derivado del instrumento de gestión ambiental antes mencionado, corresponde no solo identificar el compromiso relevante, sino también las especificaciones contempladas para su cumplimiento.
53. Interoil ha alegado en su recurso de apelación que para efectos del análisis de la presente infracción le resulta aplicable el compromiso ambiental contemplado en el literal "B. Medidas de Mitigación" del numeral 6.5.1.3. "Operaciones de Perforación" del EIA Integrado, que establece que los fluidos de perforación serán adecuadamente dispuestos para su desecación en la poza de desechos, a fin de evitar la contaminación de suelos.
54. No obstante, de la revisión del Plan de Manejo Ambiental se aprecia que dicho instrumento ha sido previsto para todo el desarrollo del Proyecto de Perforación de Pozos, Facilidades de Producción y Sísmica en las Zonas B y C del Lote III⁴¹ y ha sido subdividido en función a las actividades del proyecto, conforme se puede apreciar a continuación:

DECRETO SUPREMO N° 019-2009-EM, Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, publicado en el diario oficial El Peruano el 25 de setiembre de 2009.

Artículo 55°.- Resolución aprobatoria

La Resolución que aprueba el EIA constituye la Certificación Ambiental, por lo que faculta al titular para obtener las demás autorizaciones, licencias, permisos u otros requerimientos que resulten necesarios para la ejecución del proyecto de inversión.

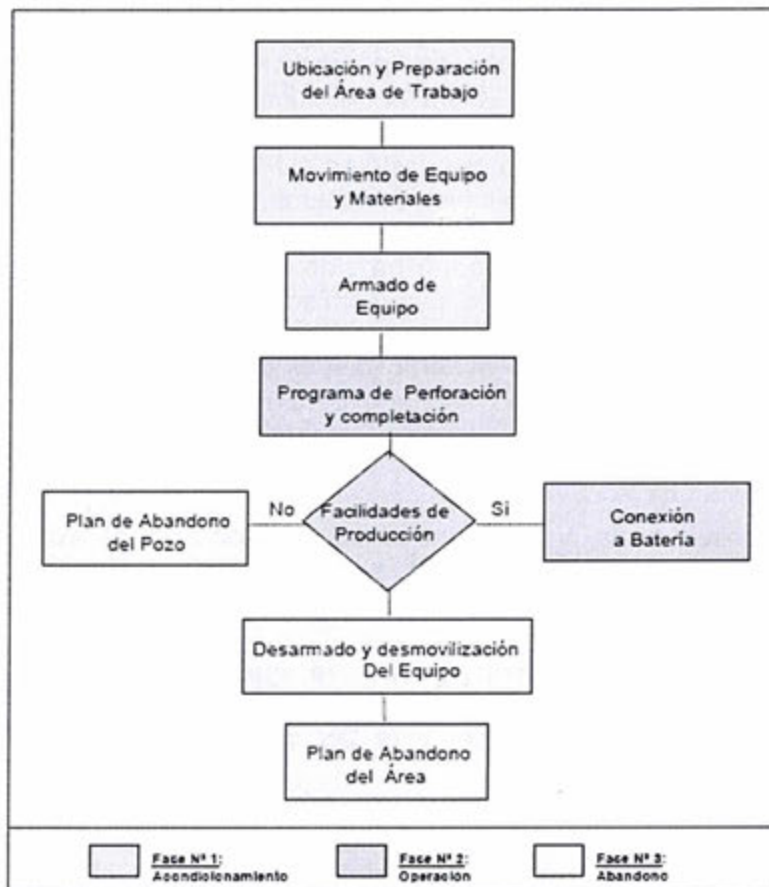
La Certificación Ambiental obliga al titular a cumplir con todas las obligaciones para prevenir, controlar, mitigar, rehabilitar, compensar y manejar los impactos ambientales señaladas en el Estudio de Impacto Ambiental. Su cumplimiento está sujeto a sanciones administrativas e incluso puede ser causal de cancelación de la Certificación Ambiental.

El otorgamiento de la Certificación Ambiental no exime al titular de las responsabilidades administrativas, civiles o penales que pudieran derivarse de la ejecución de su proyecto, conforme a ley. (Subrayado agregado)

⁴¹

De acuerdo con el Plan de Manejo Ambiental del EIA, Interoil contempló como un objetivo específico del instrumento de gestión ambiental:

- Desarrollar los procedimientos y medidas a tomar durante el abandono parcial o total del área, así como el plan de restauración de las locaciones de perforación y producción.



Fuente: EIA Integrado

55. En tal sentido, el compromiso ambiental contemplado en el numeral 6.5.1.3. "Operaciones de Perforación", tal como lo señalada su título, fue contemplado para ejecutarse durante la etapa de perforación de los pozos, y no para ser aplicado durante las actividades de abandono; siendo que para ello existían dentro del Plan de Manejo Ambiental disposiciones específicas en el Plan de Abandono – de manera más precisa, en el numeral 6.9.2 Etapa Sísmica Complementaria⁴².

42

El EIA Integrado señala lo siguiente:

6.9 Plan de Abandono
6.9.2 Etapa Sísmica Complementaria

C. ACCIONES AMBIENTALES PARA EL ABANDONO
ABANDONO DE LINEAS SISMICAS

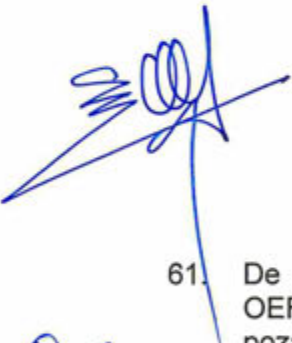
Para las instalaciones provisionales utilizadas en el levantamiento de líneas sísmicas se deberán realizar las siguientes actividades de abandono:

b. Todos los residuos sólidos serán recolectados, de acuerdo a la clasificación de los mismos, trasladados en contenedores cerrados y dispuestos en el relleno sanitario para residuos domésticos, industriales, no peligrosos y peligrosos que tiene Mercantile en el área del Lote III.


Las labores de limpieza estarán a cargo del grupo de trabajo de sísmica."

(El resaltado es nuestro)

56. En el presente caso, de acuerdo con el Informe de Supervisión emitido mediante Carta Línea N° 181983-1 por el Osinergmin, la supervisión fue desarrollada con ocasión de la verificación de la ejecución de las actividades del Plan de Abandono Total de la Sísmica Mirador 3D del Lote III⁴³. En tal sentido correspondía que, a efectos de verificar el cumplimiento de los compromisos, se tome en consideración lo dispuesto en el Plan de Abandono, específicamente en el numeral 6.9.2 Etapa Sísmica Complementaria.
57. Sobre este aspecto, conforme ha sido señalado en el considerando 43 de la presente resolución, dicho compromiso consideró que durante las acciones ambientales para el abandono de las líneas sísmicas, todos los residuos sólidos serían recolectados, de acuerdo con la clasificación de los mismos, y serían dispuestos en el relleno sanitario para residuos domésticos, industriales, no peligrosos y peligrosos que tenía Mercantile (ahora, Interoil) en el área del Lote III.
58. En consecuencia, y en virtud de las consideraciones expuestas, corresponde desestimar los argumentos de la administrada en el presente extremo de su apelación.
59. Ahora bien, en la medida que ha quedado identificado el compromiso, corresponde verificar si los hechos verificados durante las acciones de supervisión del Osinergmin y la DS constituyen un incumplimiento a dicho compromiso.
60. Al respecto, de la Carta Línea N° 181983-1 se desprende que en la supervisión realizada al Lote III el 17 de febrero de 2011, el Osinergmin detectó lo siguiente⁴⁴:



"(...) Interoil Perú S.A. declara que ejecutó el acopio de los suelos mezclados con restos de bentonita (lodos) existentes en los alrededores de los hoyos ubicados a lo largo de las diferentes líneas sísmicas del proyecto Mirador 3D. Los citados volúmenes de suelos fueron transportados a un área denominada "Poza de Lodos" ubicado en el Lote III, donde efectuaron su disposición final, así mismo (sic) estas pozas son también utilizadas para disponer lodos de perforación de pozos de petróleo (...)"

- 
61. De igual manera, de acuerdo con el Informe de Supervisión N° 465-2012-OEFA/DS, en las vistas fotográficas N° 1, 2 y 3 se verifica la ubicación de las pozas de lodos utilizadas durante el trabajo de Sísmica Mirador 3D en la etapa de ejecución de las actividades de abandono, conforme puede apreciarse a continuación:

⁴³ Ver foja 275 del Expediente.

⁴⁴ Fojas 161 a 170.

Fotografía N° 1: Vista de la poza de lodos N° 1, utilizadas en la sismica Mirador 3D⁴⁵



Se muestra una de las pozas de lodos, llenas y utilizadas en el trabajo de sismica Mirador 3D en el lote III. Las coordenadas de este pozo corresponde a los vértices E: 485689, N: 9462692; E: 485696, N: 9462668; E: 485661, N: 9462680; E: 485670, N: 9462652.

Fotografía N° 2: Vista 1, de la presencia de suelo contaminado con hidrocarburos en la poza N° 1⁴⁶



Se aprecia un área de la poza de lodos con presencia de suelos contaminados con hidrocarburo. Las coordenadas nos indica: E: 485687, N: 9462695.

⁴⁵ Foja 142.

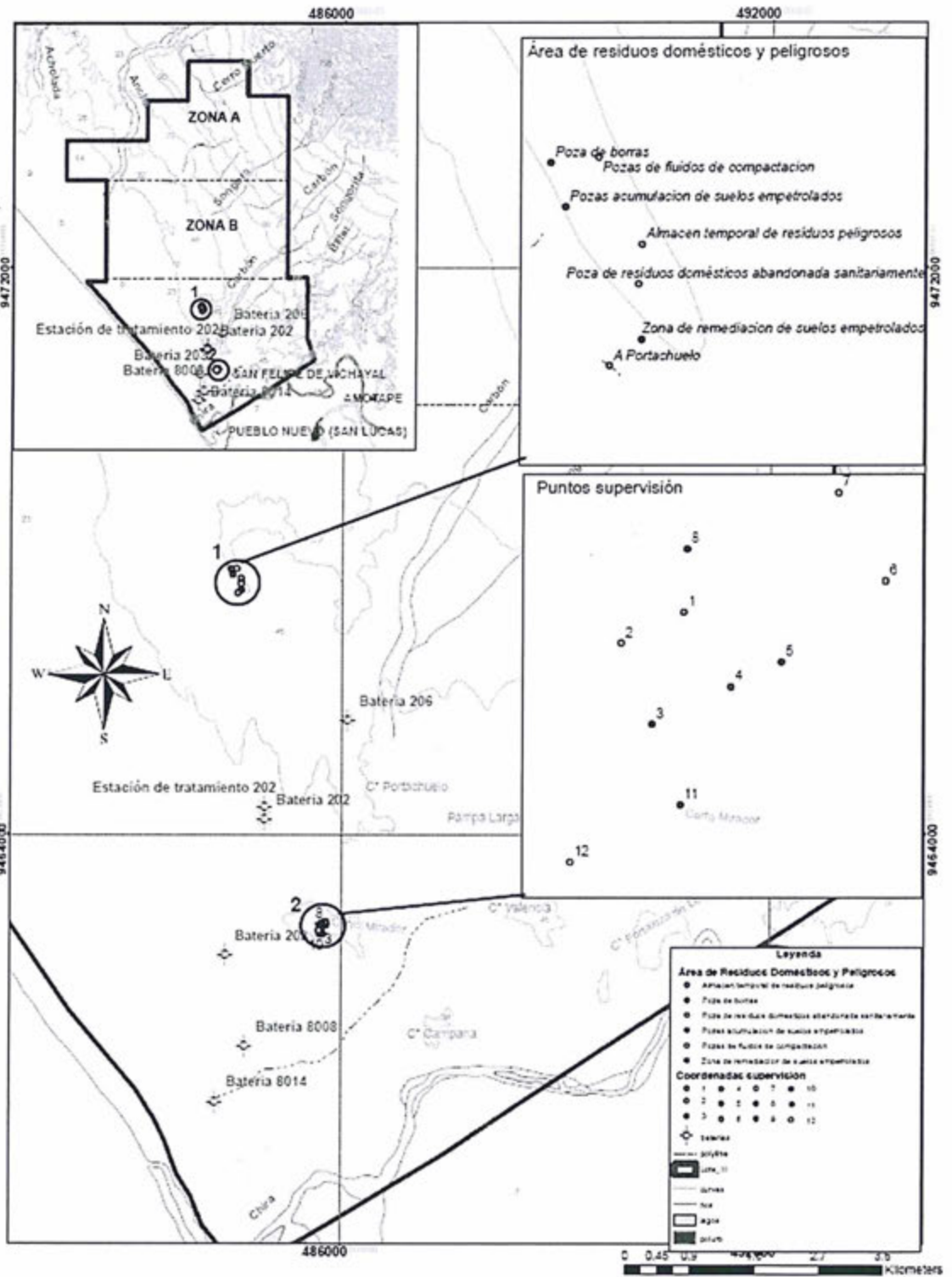
⁴⁶ Foja 142.

Fotografía N° 3: Vista 2, de la presencia de suelo contaminado con hidrocarburos en la poza N° 1⁴⁷



Se puede observar dos áreas de suelo contaminado con hidrocarburo de aproximadamente unos 20 m² (ver flechas). Las coordenadas nos indica: E: 485689, N: 9462692 y E: 485687, N: 9462695.

62. Al respecto, de la superposición de las coordenadas obtenidas durante la supervisión al Lote III –y que hacen referencia a la Poza de Lodos– se verifica que el área en la cual Interoil dispuso los lodos con bentonita y lodos de perforación, no coincide con aquellas que se encontraban autorizadas en el PAMA y que fueron detalladas en el considerando 53 del presente pronunciamiento, por lo que corresponde desestimar los argumentos expuestos por la recurrente en este punto. El detalle de la superposición de las coordenadas puede apreciarse en el Mapa N° 2 a continuación:

Mapa N° 2: Mapa del Lote III que detalla la ubicación del área de disposición de residuos sólidos y el área utilizada por Interoil

[Handwritten signatures in blue ink]

63. Por tanto, esta Sala considera que ha quedado acreditado el incumplimiento del compromiso ambiental asumido por Interoil en el EIA, respecto a la disposición de los lodos con bentonita y lodos de perforación, lo cual configura el incumplimiento a lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM.
64. De conformidad con lo dispuesto en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; la Ley N° 29325, Ley del Sistema de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del OEFA; y la Resolución N° 032-2013-OEFA/CD, que aprueba el Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 428-2015-OEFA/DFSAI del 4 de mayo de 2015, a través de la cual se declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de Interoil Perú S.A. (actualmente, Interoil Perú S.A. en Liquidación), por el incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 9° del Decreto Supremo N° 015-2006-PCM, por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- Notificar la presente resolución a Interoil Perú S.A. en Liquidación y remitir el expediente a la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA para los fines correspondientes.

Regístrese y comuníquese.



.....
HUMBERTO ÁNGEL ZÚÑIGA SCHRODER
Presidente

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal

Sala Especializada en Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental