



PERÚ

Ministerio
del Ambiente

Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

Tribunal de
Fiscalización Ambiental

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

RESOLUCIÓN N° 023-2016-OEFA/TFA-SME

EXPEDIENTE : 373-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : CNPC PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 909-2016-OEFA-DFSAI

SUMILLA: "Se confirma la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual se declaró la responsabilidad administrativa por parte de CNPC Perú S.A. al no realizar acciones para prevenir el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de hidrocarburos en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25 (coordenadas UTM WGS84 9527703, 0476595), toda vez que dicho derrame fue causado por la rotura de la línea de prueba de 02" de diámetro, generada por corrosión externa.

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI respecto de la imposición de la medida correctiva relacionada con la conducta infractora descrita anteriormente.

Finalmente, se dispone calificar el recurso de apelación interpuesto por CNPC Perú S.A. contra el artículo 2° de la citada resolución, como una solicitud de variación medida correctiva, en aplicación de lo dispuesto en el numeral 33.5 del artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD. Asimismo, se dispone que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA evalúe el referido pedido".

Lima, 2 de noviembre de 2016

I. ANTECEDENTES

1. CNPC PERÚ S.A. (en adelante, **CNPC**)¹ es una empresa que realiza actividades de exploración y explotación de hidrocarburos líquidos en el Lote X, ubicado en los distritos de Lobitos, El Alto y Los Órganos, provincia de Talara, departamento de Piura (en adelante, **Lote X**).

2. El 3 de mayo de 2012, CNPC comunicó al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**)² la ocurrencia de un derrame de hidrocarburos acaecido en la fecha en mención, en la Línea de prueba de 2" del Manifold del Campo N° 8 de la Batería Taimán N° 25.
3. En atención a dicho evento, el 17 y 18 de diciembre de 2012, con el fin de verificar las acciones adoptadas por CNPC ante el derrame de hidrocarburos en mención, el OEFA, a través de la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**), realizó una visita de supervisión especial a las instalaciones de Lote X. Los resultados de dicha diligencia se encuentran recogidos en el Informe de Supervisión N° 918-2013-OEFA/DS-HID (en adelante, **Informe de Supervisión**)³ y en el Informe Técnico Acusatorio N° 113-2015-OEFA/DS⁴ del 31 de diciembre de 2015 (en adelante, **ITA**).
4. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, el 28 de abril de 2016, mediante la Resolución Subdirectoral N° 443-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁵ la Subdirección de Instrucción e Investigación (en adelante, **SDI**) de la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en adelante, **DFSAI**) dispuso el inicio de un procedimiento administrativo sancionador contra CNPC imputándole a título de cargo la comisión de una infracción administrativa.
5. Luego de evaluar los descargos presentados por el administrado el 31 de mayo de 2016⁶, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI el 30 de junio de 2016⁷, a través de la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, por la comisión de la infracción detallada en el Cuadro N° 1 a continuación:

² Cabe precisar que la referida comunicación fue realizada a través de la presentación del Reporte Preliminar de Siniestros N° 08-2012 (páginas 48 y 49 del documento digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 918-2013-OEFA/DS-HID – Foja 5 del Expediente) de conformidad con lo establecido en el "Procedimiento para el Reporte y Estadísticas en Materia de Emergencias y Enfermedades Profesionales en las Actividades del Subsector Hidrocarburos", aprobado mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 172-2009-OS/CD, publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de setiembre de 2009.

Asimismo, en atención a dicho reglamento, el 18 de mayo de 2012, CNPC remitió al OEFA el Reporte Final de Siniestros (páginas 47 al 45 del documento digitalizado correspondiente al Informe de Supervisión N° 918-2013-OEFA/DS-HID – Foja 5 del Expediente), el cual incluyó información más detallada sobre el evento ocurrido el 3 de mayo de 2012.

³ Foja 5 (CD ROM).

⁴ Fojas 1 a la 4.

⁵ Fojas 8 a 14. Cabe señalar que la referida resolución subdirectoral fue notificada a CNPC el 3 de mayo de 2016 (foja 15).

⁶ Fojas 16 a 58.

⁷ Fojas 104 a 117. La referida resolución fue notificada a la administrada el 4 de julio de 2016 (foja 119).

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.

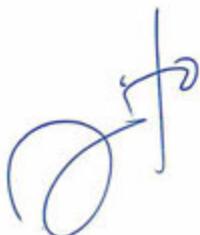
6. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI, la DFSAI ordenó a CNPC el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta a CNPC por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Formas y plazos para acreditar el cumplimiento
 <p>No realizó acciones para prevenir el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de hidrocarburos en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25 (coordenadas UTM WGS84 9527703, 0476595), toda vez dicho derrame fue causado por la rotura de la línea de prueba de 02" de diámetro, generada por corrosión externa.</p>	<p>Realizar acciones para la prevención y detección de fallas en las tuberías de la Batería Taimán 25.</p>	<p>En un plazo no mayor a cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.</p>	<p>Remitir ante esta Dirección, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de acciones preventivas y predictivas de fallas en las tuberías de la Batería Taimán 25. - Documentos que acrediten la ejecución del referido programa.

Fuente: Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI
Elaboración: TFA

7. La Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI señaló que, en virtud de los alcances del artículo 74° y del numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 (en adelante, **Ley N° 28611**), y del artículo 3° del Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), las empresas de hidrocarburos son responsables por los impactos ambientales negativos provocados por el desarrollo de sus actividades de hidrocarburos (sean estos por acción u omisión durante el desarrollo de sus actividades).
- (ii) Asimismo, la DFSAI sostuvo que el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, exige al titular de hidrocarburos efectuar las medidas de prevención y/o mitigación, con el fin de evitar y/o minimizar algún impacto ambiental negativo.
- (iii) No obstante, CNPC comunicó al OEFA el reporte preliminar e informe final referido al derrame de petróleo ocurrido en la instalación del Lote X con fecha 3 de mayo de 2012, advirtiendo la DS que la causa de dicho derrame
- 
- 



Cuadro N° 1: Detalle de la infracción por la cual se declaró la responsabilidad administrativa de CNPC en la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI

Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
No realizó acciones para prevenir el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de hidrocarburos en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25 (coordenadas UTM WGS84 9527703, 0476595), toda vez dicho derrame fue causado por la rotura de la línea de prueba de 02" de diámetro, generada por corrosión externa.	Artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM ⁹ , en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° del Ley 28611 ¹⁰ .	Numeral 3.3 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ¹¹ .

Fuente: Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI.
Elaboración: TFA

⁹ **DECRETO SUPREMO N° 015-2006-EM, Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, publicado en el diario oficial El Peruano el 3 de marzo de 2006.

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

¹⁰ **LEY N° 28611, Ley General del Ambiente**, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

Artículo 74°.- De la responsabilidad general

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

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.

(...)

¹¹ **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.

TIPIFICACIÓN Y ESCALA DE MULTAS Y SANCIONES DE HIDROCARBUROS				
Rubro	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción	Otras sanciones
3	3.3 Derrames, emisiones, efluentes y cualquier otra afectación y/o daño al medio ambiente.	Arts. 38° y 46°, numeral 2, 192° numeral 13 inciso e) y 207° inciso d) del D.S. N° 043-2007-EM. Art. 40° del Anexo 1 del D.S. N° 081-2007-EM. Art. 68° del D.S. N° 052-93-EM. Arts. 43° inciso g) y 119° D.S. N° 026-94-EM. Art. 20° del D.S. N° 045-2001-EM. Arts. 58°, 59° y 60° del D.S. N° 032-2004-EM. Art. 3°, 40°, 41° lit. b), 47° y 66° inciso f) del D.S. N° 015-2006-EM.	De 10,000 UIT	CE, CI, ITV, RIE, STA, SDA, CB



se debió a la rotura de la línea de prueba de 02" de diámetro por el desgaste del material debido a la corrosión externa.

- (iv) Con relación al argumento del administrado referido al proceso natural e inevitable de la corrosión, la primera instancia precisó que esta constituye un riesgo constante en las líneas o tuberías. En ese sentido, señaló que la corrosión es predecible y exige que CNPC, en calidad de operador del Lote X, adopte las medidas correspondientes a fin de evitar derrames y la generación de impactos ambientales negativos.
- (v) Asimismo, la DFSAI indicó que los planes y programas presentados por el administrado como medios probatorios, con la finalidad de acreditar que realizó sus actividades para prevenir y minimizar los impactos ambientales a causa del derrame, son documentos que solo detallan las actividades que deberían ser realizadas en las instalaciones. En ese sentido, la primera instancia señaló que los medios probatorios presentados no acreditan la ejecución efectiva de las actividades descritas en estos.
- (vi) Adicionalmente, la primera instancia agregó que, si bien en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo, presentado por el administrado, se establecen actividades de mantenimiento de carácter predictivo en las tuberías de transporte de hidrocarburos (como las inspecciones visuales), conforme al Reporte de Falla, se evidencia que dichas acciones no fueron realizadas en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25 del Lote X.
- (vii) Sobre las actividades de mantenimiento de carácter predictivo establecido en el Plan de Gestión de Líneas de Flujo (como es el reemplazo programado), la DFSAI indicó que el administrado no presentó medios probatorios que acrediten que realizó tales reemplazos antes de la ocurrencia del derrame del 3 de mayo del 2012.
- (viii) En esa misma línea, concluyó que el administrado no realizó acciones de carácter predictivo, ni correctivo con relación al riesgo de corrosión en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25 del Lote X, a efectos de evitar la rotura de esta y un posible derrame.
- (ix) Por otro lado, respecto a los seis (6) registros de reporte diario de la Batería Taimán 25 del Lote X de fecha 21, 28, 30 de abril y 2, 3, 5 de mayo de 2012 presentados por el administrado, la DFSAI indicó que estos reportes constituyen registros realizados a los parámetros de operación¹²

¹²

Cabe precisar que los parámetros de operación involucran datos como volúmenes bombeados de cada pozo, los horarios de operación de los tanques y producción de los pozos, el cálculo de la producción en barriles de petróleo diarios, entre otros. Asimismo, en la columna de comentarios se menciona a la rotura de líneas de flujo en las fechas 28.04.2012 y 03.04.2012.

de los dos (2) tanques de batería TA-25 y los pozos que lo abastecen. En ese sentido, manifestó que los documentos presentados no pueden considerarse como un registro específico de la inspección visual a las líneas de flujo, tomando en consideración que su objetivo no es analizar fallas de las tuberías (como picaduras de corrosión, abolladuras, inestabilidad, entre otros) con mayor detalle.

(x) En esa línea argumentativa, la primera instancia concluyó que los registros presentados no acreditan que CNPC realice el recorrido de las líneas de flujo con una frecuencia determinada a fin de realizar la inspección visual, el patrullaje o monitoreo de las líneas¹³.

(xi) De otro lado, la DFSAI indicó que lo alegado por el administrado sobre el reemplazo en forma complementaria a la tubería HDPE (High Density Polyethylene)¹⁴, la cual disminuye el riesgo de corrosión, no fue probado toda vez que CNPC no presentó documentos que sustenten dichas afirmaciones.

(xii) Finalmente, de la revisión del documento denominado "Aclaraciones al Informe Técnico del Plan de Gestión de Líneas de Flujo" elaborado por el Osinergmin del 1 de setiembre de 2008 mediante el cual el administrado sustentó que el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (en adelante, **Osinergmin**) exoneró a la línea de flujo del alcance del Decreto Supremo N° 081-2007-EM en base al Plan de Gestión, la DFSAI advirtió que, en el marco de la aprobación del Plan de Gestión, el Osinergmin evidenció la falta de medidas preventivas en el mencionado plan.

(xiii) En virtud de dichas consideraciones, la DFSAI concluyó que el administrado incumplió lo establecido en el artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° del Ley 2861.

8. El 25 de abril de 2016, CNPC interpuso recurso de apelación¹⁵ contra la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI, argumentando lo siguiente:

¹³ La DFSAI precisó que la línea de flujo asociada al derrame tenía una longitud de 850 metros, por lo que su inspección no es una actividad que pueda realizarse de forma instantánea.

¹⁴ CNPC manifestó que habría reemplazado 18,000 metros y para los próximos 12 meses a partir de la fecha se tiene previsto el reemplazo de 48,000 metros adicionales de líneas de flujo.

¹⁵ Fojas 121 a 217.

- c) Asimismo, ante lo señalado por la DFSAI respecto a que CNPC no realizó acciones de carácter predictivo ni correctivo con relación al riesgo de corrosión en la Línea de Prueba del manifold de Campo 8 de la Bateria Taiman 25, a efectos de evitar la rotura de esta y un posible derrame, la referida sostuvo que el mencionado manifold ha sido reubicado en su totalidad. En esa línea, indicó que el proceso de reubicación de la mencionada infraestructura (a la que indicó que antes era identificado como "manifold de campo 8B de TA25") y de sus líneas fue considerada desde el año 2011 en el marco del Proyecto de Adecuación de Áreas de Alta Consecuencia establecido en el Decreto Supremo N° 081-2007-EM.
- d) En ese mismo sentido, el administrado manifestó que en el "Anexo 3" de su recurso de apelación, presentaba el documento denominado "informe interno N° 1.1.5.53.5-2011-0000ET-O-IQ-1 de Ingeniería Conceptual Adecuación Áreas de Alta consecuencia – Ductos Lote X", en el cual estaría considerada la reubicación total de Manifold de Campo 8B de Taiman 25.
- e) Adicionalmente, CNPC precisó que, mediante los anexos 4 y 5, remitía un extracto de las partes principales del "Contrato N° 14193-CTX-C – Adecuación de ductos de Alta Consecuencia", así como el informe de trabajos realizados en virtud del contrato en mención.
- f) Finalmente, indicó que como parte del "Anexo 6" remitía un resumen de "Reubicación Ductos – Áreas de Alta Consecuencia" y fotografías de la mencionada reubicación como parte del "Anexo 7".

Sobre la medida correctiva dictada

- g) El administrado alegó que no correspondía que la DFSAI dicte la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, toda vez que desde el año 2015 lleva a cabo medidas de prevención.
- h) Sobre el particular, precisó que, desde dicho año, inició la actividad de Patrullaje de Líneas de flujo en el Lote X como una actividad adicional desarrollada con el servicio de operación del sistema de producción de petróleo en el lote. En esa línea, indicó que en el mes de junio de 2016, dicho contrato fue asumido por la empresa Stork Perú S.A.C. y dentro de sus obligaciones se encuentra la ejecución de un Programa de Patrullaje de Líneas de Flujo y oleoductos, tal como estaría acreditado en el Anexo 8 de su recurso de apelación.
- i) Asimismo, el administrado señaló que ha remitido (como Anexo 9 de su recurso de apelación) el Reporte de Patrullaje realizado para las líneas de flujo de la batería TA25 y como Anexo 10 el reporte del entregable que sería realizado por la nueva contratista Stork Perú S.A.C.



Sobre la prescripción del procedimiento administrativo sancionador

- a) CNPC señaló que en virtud de lo estipulado en el numeral 2 del artículo 42º de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA (en adelante, **Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD**)¹⁶, la potestad sancionadora del OEFA habría prescrito, toda vez que

"los hechos datan del 3 de mayo de 2012, y que el inicio del Procedimiento Sancionador se efectuó el 03.05.2016 y la responsabilidad administrativa ha sido efectuada recién el 04 de julio de 2016 (...)"¹⁷.

Sobre las acciones para la prevención y detección de fallas en las tuberías de la Bateria Taiman 25 llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora

- b) El administrado alegó que no tendría medidas correctivas que cumplir, tomando en consideración que antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, entre el mes de mayo y noviembre del año 2015, ejecutó la reubicación de la totalidad de:

"(...) Línea de Pruebas (sic), la Línea de Totales, las Líneas de Flujo y la instalación total correspondiente al Manifold de Campo de Campo N° 8B de Taiman 25, como parte de las actividades de mantenimiento preventivo y predictivo"¹⁸.

¹⁶ Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD aprueba el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA. Publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2015.

Artículo 42º.- Prescripción

42.1 La facultad para determinar la existencia de una infracción administrativa y la imposición de una sanción prescribe en un plazo de cuatro (4) años, contado a partir del día en que la infracción se hubiera cometido, o desde que hubiera cesado, en caso fuera una acción continuada.

42.2 El plazo de prescripción se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador, el cual opera con la notificación de la imputación de cargos al administrado. El plazo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.

42.3 La autoridad administrativa puede apreciar de oficio la prescripción y decidir no iniciar un procedimiento administrativo sancionador, o dar por concluido dicho procedimiento, cuando advierta que ha vencido el plazo para determinar la existencia de una infracción.

42.4 El administrado puede plantear la prescripción por vía de defensa, lo cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa sin más trámite que la constatación de los plazos.

42.5 En caso se declare la prescripción, la autoridad iniciará las acciones necesarias para determinar las causas y responsabilidades de la inacción administrativa, de ser el caso

¹⁷ Foja 125.

¹⁸ Foja 123.



- j) Por otro lado, CNPC alegó que, sin perjuicio de dichos argumentos, solicitaba la variación de la medida correctiva conforme a lo establecido en el documento denominado "Programa de Patrullaje de Líneas de Flujo", el que, según precisó, se encontraba realizando a la fecha con la empresa Stork Perú S.A.C. y, de esta manera, se tenga por cumplido la medida administrativa.

II. COMPETENCIA

9. 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**)¹⁹, se crea el OEFA.
10. 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° 30011²⁰ (en adelante, **Ley N° 29325**), el OEFA es un organismo público técnico especializado, con personería jurídica de derecho público interno, adscrito al Ministerio del Ambiente y encargado de la fiscalización, supervisión, control y sanción en materia ambiental.

¹⁹ **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.

²⁰ **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 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.

11. 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 OEFA²¹.
12. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM²² se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin²³ al OEFA y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁴, 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.
13. Por otro lado, el artículo 10° de la Ley N° 29325²⁵, y los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²⁶, disponen que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es el

²¹ LEY N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

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

²² 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.

²³ 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.

²⁴ 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.

²⁵ 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.

²⁶ 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

17. 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 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 ambiente²⁹.
18. 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 fundamental³⁰, 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 preserve³¹; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales³².
19. 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.
20. 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,

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

³⁰ **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.

³¹ 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".

³² 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.



órgano encargado de ejercer funciones como segunda y última instancia administrativa del OEFA, en materias de su competencia.

III. PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL AL AMBIENTE

14. 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)²⁷.
15. 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**)²⁸, 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.
16. 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.

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:

- 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.
- Proponer al Presidente del Consejo Directivo del OEFA mejoras a la normatividad ambiental, dentro del ámbito de su competencia.
- Ejercer las demás atribuciones que correspondan de acuerdo a Ley.

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

²⁸ LEY N° 28611, Ley General del Ambiente, publicada en el diario oficial El Peruano el 15 de octubre de 2005.

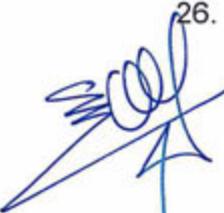
Artículo 2°.- Del ámbito

(...)

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.

existencia de infracciones e imponer sanciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada³⁴.

25. En ese contexto, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444³⁵ dispone que el inicio del cómputo del plazo de prescripción para el caso de infracciones instantáneas³⁶ comienza en la fecha en la cual se cometió la infracción, mientras que para el caso de las infracciones de acción continuada, en la fecha en que cesaron las mismas.

 26. Considerando el aludido marco normativo, a efectos de verificar si en el presente caso se produjo la prescripción de la potestad sancionadora respecto de la conducta imputada, corresponde a esta Sala identificar, en primer lugar, la naturaleza de la obligación, a fin de determinar el tipo de infracción –instantánea o de acción continuada– y en virtud de ello la fecha a partir de la cual debe realizarse el cómputo del plazo.

27. Sobre el particular, cabe señalar que en el presente caso se imputó a CNPC la conducta infractora consistente en no realizar acciones para prevenir el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de hidrocarburos en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25,

34

LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

233.1 La facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas, prescribe en el plazo que establezcan las leyes especiales, sin perjuicio del cómputo de los plazos de prescripción respecto de las demás obligaciones que se deriven de los efectos de la comisión de la infracción. En caso ello no hubiera sido determinado, dicha facultad de la autoridad prescribirá a los cuatro (4) años.

35

LEY N° 27444.

Artículo 233°.- Prescripción

(...)

233.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido o desde que cesó, si fuera una acción continuada.

El cómputo del plazo de prescripción sólo se suspende con la iniciación del procedimiento sancionador a través de la notificación al administrado de los hechos constitutivos de infracción que les sean imputados a título de cargo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 235°, inciso 3 de esta Ley. Dicho cómputo deberá reanudarse inmediatamente si el trámite del procedimiento sancionador se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. (Énfasis agregado).

36

Para Ángeles De Palma las infracciones instantáneas son aquellas que:

"se caracterizan porque la lesión o puesta en peligro del bien jurídico protegido se produce mediante una actividad momentánea que marca la consumación del ilícito. La infracción se consume en el momento en que se produce el resultado, sin que éste determina la creación de una situación antijurídica duradera. Por tanto, en este caso, el plazo de prescripción comienza a correr en el momento en que se realiza la acción típica que produce aquel resultado con el que se consume el ilícito".



DE PALMA DEL TESO, ANGELES. *Las infracciones administrativas continuadas, las infracciones permanentes, las infracciones de estado y las infracciones de pluralidad de actos: distinción a efectos del cómputo del plazo de prescripción.* En: Revista Española de Derecho Administrativo, N° 112. Madrid: Editorial Civitas, 2001, pp. 556-557.

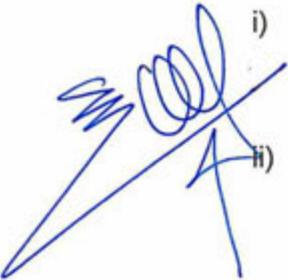


(iii) medidas de precaución frente a amenazas de daños desconocidos e inciertos³³.

21. 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 de medidas administrativas tramitadas ante el OEFA.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

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

- 
- i) Si ha prescrito la facultad para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
- ii) Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora eximen de responsabilidad a CNPC por no realizar las acciones para prevenir el impacto ambiental generado como consecuencia del derrame en la Línea de Prueba de Manifold del Campo N° 8, de la Batería Taimán 25, del Lote X.
- iii) Si correspondía imponer a CNPC la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si ha prescrito la facultad para determinar la existencia de responsabilidad administrativa por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución

23. CNPC señaló que, en virtud de lo expuesto en el numeral 2 del artículo 42° de la Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, la potestad sancionadora del OEFA habría prescrito en la medida que:

"los hechos datan del 3 de mayo de 2012, y que el inicio del Procedimiento Sancionador se efectuó el 03.05.2016 y la responsabilidad administrativa ha sido efectuada recién el 04 de julio de 2016 (...)"

- 
24. Sobre este punto, debe tenerse en cuenta que el numeral 233.1 del artículo 233° de la Ley N° 27444 establece que la facultad de las entidades para determinar la



³³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

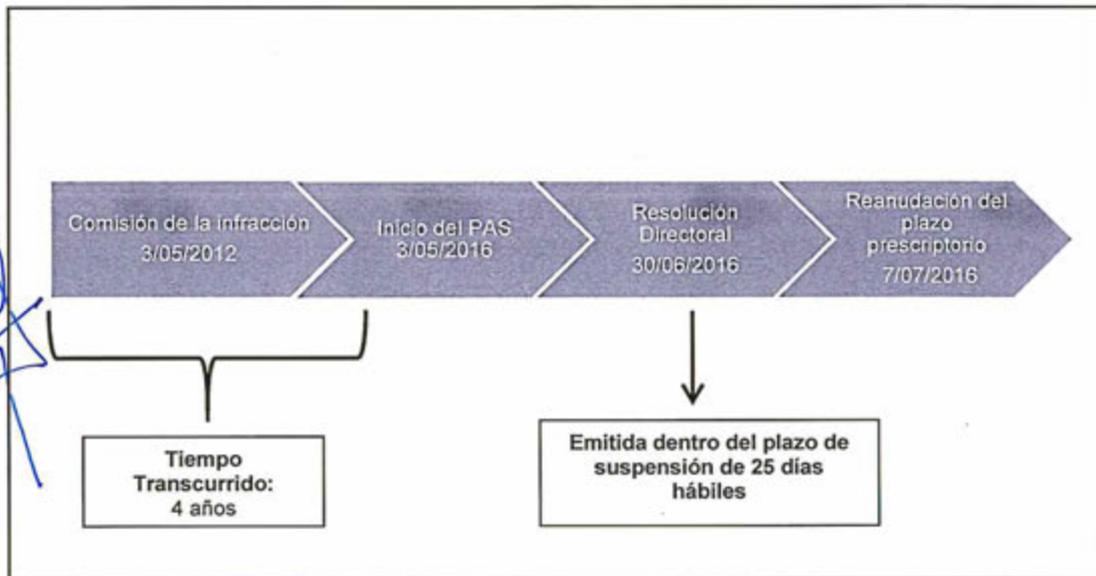


toda vez dicho derrame fue causado por la rotura de la línea de prueba de 02" de diámetro, generada por corrosión externa, lo cual generó el incumplimiento del artículo 3° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, en concordancia con el artículo 74° y el numeral 75.1 del artículo 75° de la Ley N° 28611.

28. En esa línea, considerando que la falta de adopción de medidas preventivas se consumó cuando se produjo el derrame de hidrocarburos, debido a la rotura de la línea de prueba de 2" de diámetro por corrosión externa, es posible concluir que dicha infracción se consumó en el momento que se detectó el hecho, razón por la cual la infracción es instantánea.
29. Siendo ello así, la fecha desde la cual debe realizarse el cómputo del plazo para la prescripción es a partir del 3 de mayo de 2012.
30. Ahora bien, el numeral 233.2 del artículo 233° de la Ley N° 27444 prevé que el cómputo del plazo de prescripción solo se suspende con el inicio del procedimiento administrativo sancionador a través de la notificación de los hechos imputados, reanudándose si el trámite del procedimiento se mantuviera paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado.
31. En el presente caso, el plazo de prescripción se computó a partir del 3 de mayo de 2012, y fue suspendido el 3 de mayo de 2016, fecha en la que se notificó a CNPC la Resolución Subdirectoral N° 443-2016-OEFA-DFSAI/SDI, a través del cual se dio inicio al presente procedimiento administrativo sancionador.
32. Ahora bien, el referido numeral 233.2 estipula que dicho plazo solo se reanuda si el trámite del procedimiento administrativo sancionador se mantiene paralizado por más de veinticinco (25) días hábiles, por causa no imputable al administrado. Por consiguiente, corresponde verificar si en el presente caso se produjo dicho supuesto.
33. El procedimiento sancionador se inició el 3 de mayo de 2016 mediante la referida Resolución Subdirectoral N° 443-2016-OEFA-DFSAI/SDI. En dicha resolución, se le otorgó a CNPC un plazo de veinte (20) días hábiles para presentar sus descargos, el cual venció el 31 de mayo de 2016.
34. Al respecto, tomando en cuenta dicha fecha (31 de mayo de 2016), más los veinticinco (25) días hábiles previsto en la Ley N° 27444, se advierte que este plazo venció el 6 de julio de 2016. En ese sentido, considerando que la DFSAI emitió su pronunciamiento el 30 de junio de 2016, es decir, dentro del plazo de los veinticinco (25) días hábiles (6 de julio de 2016) de paralización, no corresponde que el plazo prescriptorio transcurrido, se reanude, motivo por el cual solo se deberá tomarse en cuenta este (plazo comprendido de la comisión de la conducta infractora a la fecha de inicio del procedimiento sancionador) a

efectos de declarar o no la prescripción. Lo anterior se puede graficar de la siguiente manera:

Gráfico N° 1: Línea de tiempo del plazo prescriptorio



Fuente: Resolución Direccional N° 909-2016-OEFA-DFSAI
Elaboración: TFA

35. En tal sentido, considerando que la SDI inició el procedimiento administrativo sancionador contra el administrado el 3 de mayo de 2016, se concluye que lo hizo dentro del plazo previsto en el artículo 233° de la Ley N° 27444, toda vez que lo realizó en el último día del cuarto de año en el que tenía para hacerlo. Por tanto la facultad sancionadora del OEFA aún no habría prescrito, motivo por el cual corresponde a esta Sala desestimar los argumentos de CNPC en el presente extremo de su recurso.

V.2 Si las acciones llevadas a cabo con posterioridad a la comisión de la conducta infractora, eximen de responsabilidad a CNPC por no realizar las acciones para prevenir el impacto ambiental generado como consecuencia del derrame en la Línea de Prueba de Manifold del Campo N° 8, de la Batería Taimán 25, del Lote X

36. El administrado alegó que, antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador, entre el mes de mayo y noviembre del año 2015, ejecutó la reubicación de la totalidad de:

(...) Línea de Pruebas (sic), la Línea de Totales, las Líneas de Flujo y la instalación total correspondiente al Manifold de Campo de Campo N° 8B de Taimán 25, como parte de las actividades de mantenimiento preventivo y

predictivo"; por lo que, concluyó que "(...) no tendría medidas correctivas que cumplir; respecto al presente caso"³⁷.

37. Asimismo, agregó que ante lo señalado por la DFSAI, respecto a que CNPC no realizó acciones de carácter predictivo ni correctivo con relación al riesgo de corrosión en la Línea de Prueba del manifold de Campo 8, la referida empresa sostuvo que, a la fecha, el mencionado manifold habría sido reubicado en su totalidad, siendo que el proceso de reubicación de la mencionada infraestructura y la de sus líneas fue considerada desde el año 2011 en el marco del Proyecto de Adecuación de Áreas de Alta Consecuencia establecido en el Decreto Supremo N° 081-2007-EM.
38. Partiendo de lo alegado por el administrado, debe advertirse lo recogido por el artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

"Artículo 5°.- No sustracción de la materia sancionable.

El cese de la conducta que constituye infracción administrativa no sustrae la materia sancionable. La reversión o remediación de los efectos de dicha conducta tampoco cesa el carácter sancionable, pero será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, de conformidad con lo indicado en el Artículo 35° del presente Reglamento" (Resaltado agregado)³⁸.

39. Como se aprecia de la lectura del artículo 5° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD, el artículo en mención deja claro que, la subsanación de la conducta infractora o aquellas acciones llevadas a cabo con posterioridad a la misma, de corresponder, será considerada como un atenuante de la responsabilidad administrativa, sin que ello signifique que la responsabilidad desaparezca.
40. En efecto, conforme lo establece el artículo 236-A de la Ley N° 27444³⁹, la subsanación voluntaria por parte del administrado con anterioridad a la

³⁷ Foja 123.

³⁸ Debe indicarse que, mediante Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD, publicada en el diario oficial El Peruano el 7 de abril de 2014, fue aprobado el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA. Dicho dispositivo legal recoge la misma obligación en su artículo 5°.

³⁹ LEY N° 27444.

Artículo 236-A.- Atenuantes de Responsabilidad por Infracciones

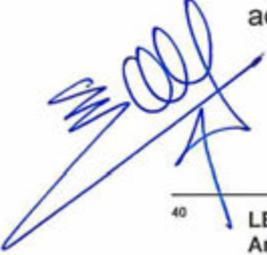
Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa, las siguientes:

1.- La subsanación voluntaria por parte del posible sancionado del acto u omisión imputado como constitutivo de infracción administrativa, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos a que se refiere el inciso 3) del artículo 235.

2.- Error inducido por la administración por un acto o disposición administrativa, confusa o ilegal.

notificación de la imputación de cargos, constituye una condición atenuante de la responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.

41. Asimismo, el numeral 3 del artículo 230° de la Ley N° 27444⁴⁰, ha previsto criterios o circunstancias adicionales al comprendido en el artículo 236-A de la referida ley, a efectos de graduar la sanción, de tal manera que, no lleguen a ser demasiado onerosas para los administrados sino, por el contrario, proporcionales al incumplimiento calificado como infracción administrativa⁴¹.
42. Como se advierte, en caso lleguen a configurarse las circunstancias como la subsanación de la conducta infractora, estas "...no afectan la comisión de la infracción administrativa misma... solamente afecta la cuantía de la pena a aplicarse."⁴² (Énfasis agregado). En consecuencia, no constituye un factor que permita eximirlo de responsabilidad, ante la verificación de incumplimientos a la normativa ambiental.
43. En virtud de ello, esta Sala considera que debe desestimarse lo alegado por el administrado en el presente extremo de su apelación.



40

LEY N° 27444.

Artículo 230°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

(...)

3. Razonabilidad.- Las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción. Sin embargo, las sanciones a ser aplicadas deberán ser proporcionales al incumplimiento calificado como infracción, debiendo observar los siguientes criterios que en orden de prelación se señalan a efectos de su graduación:

- a) La gravedad del daño al interés público y/o bien jurídico protegido;
- b) El perjuicio económico causado;
- c) La repetición y/o continuidad en la comisión de la infracción;
- d) Las circunstancias de la comisión de la infracción;
- e) El beneficio ilegalmente obtenido; y
- f) La existencia o no de intencionalidad en la conducta del infractor".



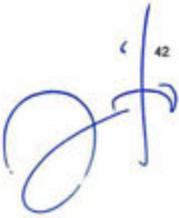
41

Dichas circunstancias también han sido recogidas en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 012-2012-OEFA/CD:

Artículo 33°.- Criterios para graduar la sanción

Para graduar la sanción se aplicarán los siguientes criterios:

- (i) El beneficio ilícito esperado;
- (ii) La probabilidad de detección de la infracción;
- (iii) El daño potencial a los bienes jurídicos materia de protección;
- (iv) El daño concreto a los bienes jurídicos materia de protección;
- (v) La extensión de los efectos de la infracción; y,
- (vi) Los demás criterios previstos en el Numeral 3 del Artículo 230° de la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General."



42

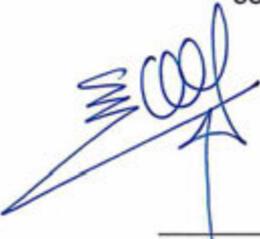
MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Novena edición. Lima: Gaceta Jurídica, 2011. p. 750.

V.3 Si correspondía imponer a CNPC la medida correctiva descrita en el Cuadro N° 2 de la presente resolución

44. De acuerdo con el artículo 22° de la Ley N° 29325, el OEFA podrá ordenar las medidas correctivas que resulten necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, los efectos nocivos que la conducta infractora del administrado hubiese podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas⁴³. Una de dichas medidas consiste en:

"(...) 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(os)"⁴⁴.

45. En ese contexto, de acuerdo con lo señalado en el artículo 28° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA (en adelante, **Reglamento aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD**)⁴⁵, una medida correctiva puede ser definida como:



"(...) una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir 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".

⁴³ LEY 29325.
Artículo 22°.- Medidas correctivas
22.1 Se podrán ordenar las medidas correctivas necesarias para revertir, o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.

⁴⁴ LEY 29325.
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.



⁴⁵ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, publicada en el diario oficial El Peruano el 24 de febrero de 2015.
Artículo 28°.- Definición
La medida correctiva es una disposición dictada por la Autoridad Decisora, en el marco de un procedimiento administrativo sancionador, a través de la cual se busca revertir, corregir 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.

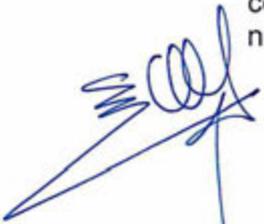
46. De igual modo, en los Lineamientos para la Aplicación de las Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 2 del artículo 22° de la Ley N° 29325, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, se dispone que, para efectos de imponer una medida correctiva, se debe verificar lo siguiente: i) la conducta infractora tiene que haber sido susceptible de haber producido efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y, ii) la medida correctiva debe resultar la adecuada para revertir o disminuir los efectos negativos de la conducta infractora.
47. Como puede apreciarse, del marco normativo antes expuesto, es posible inferir que la imposición de una medida correctiva debe resultar necesaria y adecuada para revertir o disminuir en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora haya podido producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
48. Dicho esto, debe mencionarse que la DFSAI determinó la responsabilidad administrativa de CNPC, toda vez que dicha empresa no realizó las acciones de prevención a efectos de evitar el derrame de hidrocarburos en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25. Dicha conclusión tuvo sustento en que el derrame fue causado por la rotura de la línea de prueba de 02" de diámetro y, esta a su vez, fue generada por la corrosión externa de esta. En atención a ello, la DFSAI ordenó la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 3: Detalle de la medida correctiva impuesta a CNPC por la DFSAI mediante la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Formas y plazos para acreditar el cumplimiento
No realizó acciones para prevenir el impacto ambiental negativo generado como consecuencia del derrame de hidrocarburos en la Línea de Prueba del Manifold de Campo N° 8, de la Batería Taimán 25 (coordenadas UTM WGS84 9527703, 0476595), toda vez dicho derrame fue causado por la rotura de la línea de prueba de 02" de diámetro, generada por corrosión externa.	Realizar acciones para la prevención y detección de fallas en las tuberías de la Batería Taimán 25.	En un plazo no mayor a cuarenta (40) días hábiles contados a partir del día siguiente de notificada la resolución apelada.	Remitir ante esta Dirección, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, la siguiente información: <ul style="list-style-type: none"> - Programa de acciones preventivas y predictivas de fallas en las tuberías de la Batería Taimán 25. - Documentos que acrediten la ejecución del referido programa.

Fuente: Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI
Elaboración: TFA

49. Por su parte, en el recurso de apelación, el administrado alegó que no correspondía dictar la medida administrativa antes descrita, toda vez que, desde el año 2015, viene llevando a cabo medidas de prevención. Para tal efecto, precisó que desde dicho año inició la actividad de Patrullaje de Líneas de flujo en el Lote X, como una actividad adicional desarrollada con el servicio de operación del sistema de producción de petróleo en el Lote X. En esa línea, indicó que en el mes de junio de 2016, dicho contrato fue asumido por la empresa Stork Perú S.A.C. y dentro de sus obligaciones se estipulan la ejecución de un Programa de Patrullaje de Líneas de Flujo y oleoducto, tal como estaría acreditado en el Anexo 8 de su recurso de apelación.
50. En ese mismo sentido, señaló remitir (como Anexo 9 de su recurso administrativo) el Reporte de Patrullaje realizado para las líneas de flujo de la batería TA25 y como Anexo 10 el reporte del entregable que sería realizado por la nueva contratista Stork Perú S.A.C.
51. Por otro lado, CNPC mencionó en su apelación⁴⁶ que no tendría medidas correctivas que cumplir tomando en consideración que, entre el mes de mayo y noviembre del año 2015, ejecutó la reubicación total de:

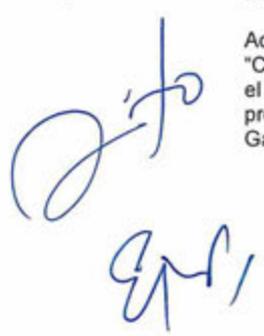


"(...) Línea de Pruebas (sic), la Línea de Totales, las Líneas de Flujo y la instalación total correspondiente al Manifold de Campo N° 8B de Taimán 25, como parte de las actividades de mantenimiento preventivo y predictivo"; por lo que, concluyó que "(...) no tendría medidas correctivas que cumplir".

52. Asimismo, indicó que el proceso de reubicación de la mencionada infraestructura (a la que –según indicó– antes era identificada como "manifold de campo 8B de TA25") y de las líneas, fueron consideradas desde el año 2011 en el marco del Proyecto de Adecuación de Áreas de Alta Consecuencia establecido en el Decreto Supremo N° 081-2007-EM⁴⁷.
53. Al respecto, considerando el argumento expuesto por el administrado (esto es, que en el presente caso no correspondía que la DFSAI dicte la medida correctiva materia de análisis), cabe indicar que la documentación que sustenta dicha

⁴⁶ Debe precisarse que estos argumentos fueron esgrimidos por el administrado en la parte referida a la declaración de responsabilidad por la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.

⁴⁷ Con el fin de acreditar la mencionada reubicación, el administrado manifestó que en "Anexo 3" de su recurso de apelación, presentaba el documento denominado "informe interno N° 1.1.5.53.5-2011-0000ET-O-IQ-1 de Ingeniería Conceptual Adecuación Áreas de Alta consecuencia – Ductos Lote X", en el cual estaría considerado la reubicación total de Manifold de Campo 8B de Taimán 25.



Adicionalmente, CNPC precisó que mediante anexos 4 y 5 remitía un extracto de las partes principales del "Contrato N° 14193-CTX-C – Adecuación ductos Alta Consecuencia, generado por la Ingeniería Conceptual" y el Informe de trabajos realizados en virtud del contrato en mención, respectivamente. Además, en "Anexo 6" presentaba un "Resumen de Reubicación Ductos – Áreas de alta consecuencia y en "Anexo 7", remitía una Galería de fotos de la reubicación de ductos alta consecuencia 2015.

afirmación recién fue presentada por CNPC en su recurso de apelación, razón por la cual no pudo ser evaluada por la DFSAI en su oportunidad.

54. En efecto, la primera instancia –a efectos de dictar o no una medida correctiva al administrado– evaluó los documentos que presentó en su escrito de descargos y en su escrito de respuesta al proveído N° 1 remitido el 20 de junio de 2016⁴⁸, concluyendo que los mismos no acreditaban que el administrado realizó acciones para la prevención y detección de fallas en las tuberías de la Batería Taiman 25. En ese sentido, esta Sala considera que en el presente caso sí correspondía que la DFSAI dicte la medida correctiva por la comisión de la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución.
55. Sin perjuicio de lo anterior y en el marco del cumplimiento de la medida correctiva, la Autoridad Decisora analizará si la documentación presentada por dicha empresa en su recurso administrativo acredita el cumplimiento de la mencionada medida, conforme a lo establecido en el artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁴⁹.
56. No obstante ello, debe señalarse que la presunta reubicación del Manifold del Campo N° 8 no impide el cumplimiento de la medida correctiva dictada por la DFSAI, toda vez que las acciones para la prevención y detección de fallas están destinadas a las tuberías que comprenden la **Batería Taiman 25**, ello con independencia de encontrarse en un lugar distinto al ubicado inicialmente, por lo que corresponde desestimar los argumentos de la administrada con relación al dictado de la medida correctiva, debiéndose confirmar la misma.
57. Finalmente, CNPC alegó que, sin perjuicio de dichos argumentos, solicitaba la variación de la medida correctiva conforme a lo establecido en el documento denominado "Programa de Patrullaje de Líneas de Flujo", el cual –según precisó– se encontraba ejecutando a la fecha con la empresa Stork Perú S.A.C. y, de esta manera, se tenga por cumplida la medida administrativa.

⁴⁸ Fojas 61 a 88.

⁴⁹ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA

Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva

33.1 Corresponde al administrado acreditar que ha cumplido con ejecutar la medida correctiva dispuesta por la Autoridad Decisora.

33.2 Cuando las circunstancias del caso lo ameriten, la Autoridad Decisora podrá verificar el cumplimiento de la medida correctiva con los medios probatorios proporcionados por el administrado.

33.3 Si para la verificación del cumplimiento de la medida se requiere efectuar una inspección, la Autoridad Decisora podrá solicitar el apoyo de la Autoridad de Supervisión Directa, a fin de que designe personal para verificar la ejecución de la medida dictada.

33.4 De ser el caso, para la ejecución de una medida correctiva se seguirá el mismo procedimiento previsto en el Artículo 16° del presente Reglamento.

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

58. Sobre este punto, debe manifestarse que en virtud de lo previsto en el numeral 33.5 del artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁵⁰, es facultad de la Autoridad Decisora variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

59. En ese sentido, y en atención a lo dispuesto en el numeral 1.6 del artículo IV⁵¹ y en el numeral 75.3 del artículo 75° de la Ley 27444⁵², los cuales exigen a la autoridad encauzar de oficio y facilitar el reconocimiento, impulso y admisión de las peticiones planteadas por los administrados, pese a que no hayan sido identificadas como tales; corresponde calificar la apelación interpuesta por CNPC como una solicitud de variación de la medida correctiva, y disponer que la DFSAI evalúe el referido pedido.

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

SE RESUELVE:

PRIMERO.- CALIFICAR el recurso de apelación presentado por CNPC Perú S.A. con relación al artículo 2° de la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI del 30 de junio de 2016, como una solicitud de variación de la medida correctiva, en aplicación

⁵⁰ RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 007-2015-OEFA/CD.

Artículo 33°.- Ejecución de la medida correctiva

(...)

33.5 Mediante resolución debidamente motivada, la Autoridad Decisora puede variar la medida correctiva dictada en cuanto al modo, tiempo o lugar de ejecución, con la finalidad de garantizar una efectiva protección ambiental.

⁵¹ LEY 27444.

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:

(...)

1.6. Principio de Informalismo.- Las normas de procedimiento deben ser interpretadas en forma favorable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no sean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del procedimiento, siempre que dicha excusa no afecte derechos de terceros o el interés público.

⁵² LEY 27444

Artículo 75°.- Deberes de las autoridades en los procedimientos.- Son deberes de las autoridades respecto del procedimiento administrativo y de sus partícipes, los siguientes:

(...)

3. Encauzar de oficio el procedimiento, cuando advierta cualquier error u omisión de los administrados, sin perjuicio de la actuación que les corresponda a ellos.

(...)

de lo dispuesto en el numeral 33.5 del artículo 33° de la Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, y disponer que la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA evalúe el referido pedido.

SEGUNDO.- CONFIRMAR la Resolución Directoral N° 909-2016-OEFA-DFSAI del 30 de junio de 2016; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

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

Regístrese y comuníquese.



.....
LUIS EDUARDO RAMÍREZ PATRÓN
Presidente

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
EMILIO JOSÉ MEDRANO SÁNCHEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental



.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUI TO LÓPEZ
Vocal

Sala Especializada en Minería y Energía
Tribunal de Fiscalización Ambiental