



**Tribunal de Fiscalización Ambiental
Sala Especializada en Minería, Energía,
Pesquería e Industria Manufacturera**

RESOLUCIÓN N° 082-2017-OEFA/TFA-SMEPIM

EXPEDIENTE N° : 269-2016-OEFA/DFSAI/PAS
PROCEDENCIA : DIRECCIÓN DE FISCALIZACIÓN, SANCIÓN Y APLICACIÓN DE INCENTIVOS
ADMINISTRADO : PETROBRAS ENERGÍA DEL PERÚ S.A.
SECTOR : HIDROCARBUROS
APELACIÓN : RESOLUCIÓN DIRECTORAL N° 1010-2017-OEFA/DFSAI

SUMILLA: *Se confirma la Resolución Directoral N° 1010-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petrobras Energía del Perú S.A., así como la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, a través de la cual se declaró su responsabilidad administrativa por no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, lo cual generó el incumplimiento del artículo 81° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM.*

Asimismo, se confirma la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en cuanto al dictado de la medida correctiva ordenada a Petrobras Energía del Perú S.A., indicada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución.

Finalmente, se modifica la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en el extremo de la medida correctiva referido a las obligaciones ordenadas detalladas en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, las cuales quedan fijadas conforme el cuadro detallado en el artículo segundo de la parte resolutiva.

Lima, 11 de diciembre de 2017

I. ANTECEDENTES

1. Petrobras Energía del Perú S.A.¹ (en adelante, **Petrobras**) realiza actividades de

¹ Registro Único de Contribuyente N° 20356476434. Actualmente se denomina CNPC PERÚ S.A.

explotación de hidrocarburos en el Lote X, ubicado en el distrito El Alto, provincia de Talara, departamento de Piura.

2. Mediante Resolución Directoral N° 323-2008-MEM/AAE del 10 de julio de 2008, la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (en adelante, **Dgaae**) del Ministerio de Energía y Minas (en adelante, **Minem**) aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto de Perforación de 1874 Pozos de Desarrollo en el Lote X (en adelante, **EIA**) a favor de Petrobras.
3. El 17 y 18 de diciembre de 2012, la Dirección de Supervisión (en adelante, **DS**) del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, **OEFA**) realizó una supervisión regular (en adelante, **Supervisión Regular 2012**) al Lote X operado por Petrobras, con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y los compromisos asumidos en su instrumento de gestión ambiental producto del derrame de hidrocarburos ocurrido el 10 de agosto de 2012.
4. Como resultado de dichas acciones de supervisión, la DS encontró indicios del presunto incumplimiento de obligaciones ambientales fiscalizables a cargo del administrado, conforme se desprende del Acta de Supervisión N° 005226² y en el Informe de Supervisión N° 815-2013-OEFA/DS-HID³ del 24 de julio de 2013 (en adelante, **Informe de Supervisión**). Dichos resultados fueron analizados por la DS en el Informe Técnico Acusatorio N° 1106-2015-OEFA/DS⁴ del 31 de diciembre de 2015 (en adelante, **ITA**).
5. Sobre la base del Informe de Supervisión y del ITA, 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 Petrobras a través de la Resolución Subdirectoral N° 450-2016-OEFA-DFSAI/SDI⁵, del 28 de abril de 2016.
6. El 8 de junio de 2016, Petrobras formuló sus descargos a la imputación efectuada mediante la Resolución Subdirectoral N° 450-2016-OEFA/DFSAI/SDI⁶.
7. Luego de evaluar los descargos formulados por Petrobras, la DFSAI emitió el 30 de junio de 2016, la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI⁷, a través de

² Página 39 del Informe de Supervisión N° 815-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto obrante en el folio 5 del expediente.

³ Páginas 3 a 39 del Informe de Supervisión N° 815-2013-OEFA/DS-HID, contenido en el disco compacto obrante en el folio 5 del expediente.

⁴ Folios del 1 a 5.

⁵ Folios del 32 a 37. Cabe agregar que dicho acto fue debidamente notificado al administrado el 11 de mayo de 2016 (folio 38).

⁶ Mediante escrito de registro N° E-01-041636 (folios 39 a 52).

⁷ Folios 63 a 71. Notificada el 12 de julio de 2016 (folio 72).

la cual declaró la existencia de responsabilidad administrativa por parte de dicha empresa⁸, por la comisión de la conducta infractora que se muestra en el siguiente cuadro:

⁸ Cabe señalar que la declaración de responsabilidad administrativa de Petrobras se realizó 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; y la Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la mencionada Ley.

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.

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

En el marco de un enfoque preventivo de la política ambiental, establézcase 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 periodo, 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. (...)

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, que aprueba las normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de julio de 2014.

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente: (...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado. En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

2.3 En el supuesto previsto en el Numeral 2.2 precedente, el administrado podrá interponer únicamente el recurso de apelación contra las resoluciones de primera instancia.

Cuadro N° 1: Detalle de la conducta infractora

N°	Conducta infractora	Norma sustantiva	Norma tipificadora
1	La Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X operado por Petrobras no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.	Artículo 81 ⁹⁹ del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM.	Numeral 3.12.3 ¹⁰ de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias.

Fuente: Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

8. Asimismo, mediante la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Petrobras el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta

N°	Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	La Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X, operado por Petrobras, no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.	El administrado deberá implementar en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames del pozo, equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos o	Cincuenta (50) días hábiles contados desde la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un flujograma del sistema implementado, debidamente fechadas y georreferenciadas.

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 81°.- Las plataformas en tierra deberán contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos.

¹⁰ **RESOLUCIÓN DE CONSEJO DIRECTIVO N° 028-2003-OS/CD, Tipificación 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.

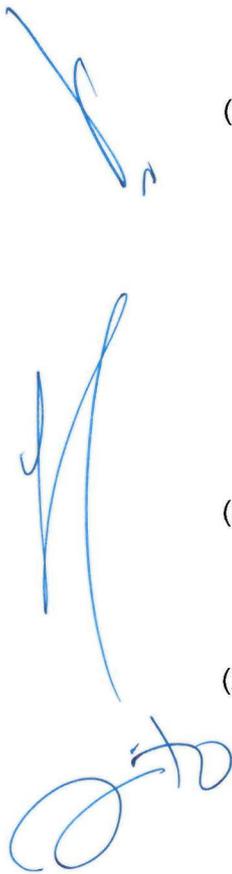
Rubro	Accidentes y/o protección del medio ambiente		
3	3.12 Incumplimiento de otras normas aplicables en las actividades de Hidrocarburos		
	Tipificación de la Infracción	Referencia Legal	Sanción
3.12.3	Incumplimiento de normas relacionadas con instalaciones de campamentos, oficinas, plataformas y trabajos de perforación de tierra, así como las de erosión, estabilidad de taludes, accesos, cruces de ríos, quebradas y cuerpos hídricos en general.	Art. 81° del Reglamento aprobado por D.S. N° 015-2006-EM.	Hasta 5,600 UIT

N°	Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
		proceder a cerrar el pozo de forma permanente a fin de evitar potenciales impactos negativos al ambiente generados por derrames de hidrocarburos.		

Fuente: Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

9. La Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI se sustentó en los siguientes fundamentos:

- (i) La DFSAI señaló que, de acuerdo con el artículo 81° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos aprobado mediante Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en adelante, **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**), Petrobras —en su calidad de titular de hidrocarburos que cuenta con plataformas en tierra (pozos)— está obligado a contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames para sus instalaciones con la finalidad de evitar algún impacto al ambiente.
- (ii) Pese a ello, durante la Supervisión Especial realizada el 17 y 18 de diciembre de 2012 a las instalaciones del Lote X, se advirtió que el cabezal del pozo 709/TA-28 de la Plataforma 709 no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.
- (iii) Respecto de la presunta vulneración al principio de tipicidad, alegada por Petrobras en sus descargos, la DFSAI indicó que, del análisis al artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, se desprende que la implementación de un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, tiene como finalidad evitar la contaminación del suelo, aguas superficiales y subterráneas. En esa línea, argumentó que para alcanzar dicha finalidad preventiva, la noma permite incluir distintos tipos de estructuras siempre que cumpla con evitar la contaminación de los componentes ambientales por derrames o fugas de hidrocarburos.
- (iv) Asimismo, la primera instancia advirtió que la obligación de contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames debió ser cumplida por Petrobras desde el año [sic] 2003, año en que entró en vigencia el Decreto Supremo N° 015-2006-EM, y que al estar el pozo 709/TA-28 en etapa de explotación, debía implementarse el referido sistema a efectos de retener posibles derrames o fugas que pudieran producirse en las instalaciones de la Plataforma 709.

- 
- (v) Con relación a lo alegado por Petrobras, respecto a que el pozo 709/TA-28 no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, pues se encontraba en situación de abandono temporal, la DFSAI indicó que al tratarse de un abandono temporal no se habría realizado el sellado permanente ni el aislamiento de acuíferos propio del abandono definitivo, subsistiendo de este modo, la posibilidad de producirse el afloramiento de fluidos hacia la superficie producto de cualquier agente externo.
- (vi) Sobre lo referido por el administrado, respecto a que la normativa vigente establece que el sistema de contención debe estar acorde con el volumen manejado —el pozo 709/TA-28 del Lote X tiene una producción nula desde octubre de 2010—, la primera instancia administrativa indicó que lo expuesto no guarda relación con el hecho materia de imputación en el presente procedimiento, motivo por el cual debía ser desestimado.
- (vii) Adicionalmente, Petrobras argumentó que cuenta con un sistema de contención compuesto por un componente preventivo, que está constituido por la instalación del sistema *stuffing box* o *tee* prensa mejorada.
- (viii) Al respecto, la DFSAI señaló que el sistema *stuffing box* o *tee* prensa constituye un dispositivo o conjunto de empaques colocados en el cabezal del pozo, que facilita la extracción de hidrocarburos mediante el bombeo mecánico y evita el liqueo de fluidos al ambiente; sin embargo, no cumplen la misma función de un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames, toda vez que mientras el primero consiste en una medida de carácter preventivo —cuya finalidad es facilitar la extracción de hidrocarburos mediante el bombeo mecánico y evitar el liqueo de fluidos al ambiente—, el segundo está referido más bien a una medida de carácter reactivo, orientado a retener los hidrocarburos en caso la ocurrencia de una fuga o derrame.
- (ix) Finalmente, la DFSAI determinó que de los documentos adjuntos al expediente administrativo, no se observa ningún medio probatorio que acredite que el administrado cuente con sistemas de contención en la plataforma del pozo materia del presente procedimiento.
- (x) En consecuencia, ordenó que Petrobras debía cumplir con implementar la siguiente medida correctiva:

“Implementar en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames del pozo, equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos o proceder a cerrar el pozo de forma permanente a fin de evitar potenciales impactos negativos al ambiente generados por derrames de hidrocarburos”.

- (xi) Asimismo, refirió que el tiempo necesario para su implementación era de cincuenta días hábiles.
10. El 4 de agosto de 2016, Petrobras interpuso un recurso de reconsideración¹¹ contra la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI, argumentando lo siguiente:
- a) La instalación de un sistema de contención, así como la imposición de una medida correctiva no son pertinentes en la medida de que el Pozo 709/TA-28 de la Plataforma 709 del Lote X se encuentra en situación de abandono temporal, siendo su producción nula desde octubre de 2010.
 - b) Para sustentar lo alegado, Petrobras presentó en calidad de nueva prueba, la Carta N° CNPC-APLX-OP-313-2016 del 25 de julio de 2016, a través de la cual remitió al OSINERGMIN el "Listado de clasificación de los pozos inactivos".
11. Mediante Resolución Directoral N° 1010-2017-OEFA/DFSAI¹² del 1 de setiembre de 2017, la DFSAI declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petrobras al considerar que:
- a) El medio probatorio ofrecido por Petrobras está relacionado a acreditar la inactividad del Pozo 709/TA-28 de la Plataforma 709 del Lote X y que no aporta nuevos elementos de juicio que desvirtúen la conducta infractora referida a contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas, y derrames en el referido pozo.
 - b) En relación con la solicitud de variación de medida correctiva formulada por el administrado¹³, esta fue desestimada por la DFSAI al considerar que la implementación de un sistema de contención permite retener los hidrocarburos ante la ocurrencia de una fuga o derrame y así evitar o minimizar los impactos ambientales negativos que se pudieran generar.
12. El 5 de octubre de 2017, Petrobras interpuso recurso de apelación¹⁴ contra la Resolución Directoral N° 1010-2017-OEFA/DFSAI, alegando lo siguiente:
- a) Desde junio de 2001 hasta setiembre de 2010, el Pozo 709/TA-28 de la Plataforma 709 del Lote X se encontraba: "(...) en situación de desfogue, es

¹¹ Folios 74 a 88.

¹² Folios 95 a 99. Notificada el 14 de setiembre de 2017 (folio 100).

¹³ El administrado señaló: "(...) que el mencionado pozo tiene instalada una válvula de 1000 psi como medida de contención. Para reforzar esta medida de contención se propone instalar una válvula adicional de 1000 psi, además de instalar un sistema de bloqueo de válvula adicional, con el objeto de evitar que la acción de cualquier agente externo pueda afectar la seguridad en el cabezal de pozo".

¹⁴ Folios 101 a 113.

decir produciendo 0.023 BPD (3.6 litros por día) en forma esporádica mediante una conexión a una cisterna”.

- b) El mencionado pozo se encuentra en estado temporalmente abandonado (ATA) desde octubre de 2010, motivo por el cual no existen instalaciones de producción en la locación del pozo, siendo su producción nula.
- c) El OEFA no ha considerado que la normativa vigente (Decreto Supremo N° 039-2014-EM) ha incorporado en su artículo 88° el término “*capacidad acorde a los volúmenes manejados*”.
- d) Se ha vulnerado el principio de legalidad, en la medida que el OEFA utiliza el término “plataforma” como sinónimo de “cabezal de pozo”; sin embargo, en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM menciona, de forma general, “plataformas en tierra” sin indicar a qué instalación se refiere “(pozos, baterías, *manifolds*, tanques, tuberías, áreas de medición, etc.)”.
- e) Asimismo, Petrobras indicó que: “(...) la generalidad de la obligación constituye una clara violación al principio de tipicidad”.
- f) Respecto de la imposición de la medida correctiva, Petrobras reiteró la situación ATA en la que se encuentra el Pozo 709/TA-28 de la Plataforma 709. Además, señaló que de corresponder una medida correctiva, debe tomarse en cuenta los criterios incorporados en el artículo 88° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM.
- g) Finalmente, el administrado solicitó, en caso este tribunal confirme la medida correctiva, la variación de la misma. Para tal efecto, propuso instalar una válvula adicional de 1000 psi (considerando que el pozo tiene instalada una válvula de 1000 psi como medida de contención) y un sistema de bloqueo de válvula adicional, con el objeto de evitar la acción de cualquier agente externo que pueda afectar la seguridad en el cabezal del pozo.

II. COMPETENCIA

- 13. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del D.L. N° 1013, Decreto Legislativo que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente¹⁵, se crea el OEFA.
- 14. Según lo establecido en los artículos 6° y 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema

¹⁵ D. L. 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.

Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental¹⁶, modificada por la Ley N° 30011, 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.

15. 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 OEFA¹⁷.
16. Mediante Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM¹⁸ se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin¹⁹ al OEFA, y mediante Resolución de Consejo Directivo N° 001-2011-OEFA/CD²⁰ se estableció que el OEFA asumiría las funciones de

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.

¹⁹ Ley N° 28964, Ley que transfiere competencias de Supervisión y Fiscalización de las actividades mineras al Osinerg, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 24 de enero de 2007.

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.

²⁰ 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.

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

17. Por otro lado, en el artículo 10° de la Ley N° 29325²¹, y en los artículos 18° y 19° del Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA²², se 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

18. 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)²³.
19. 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**)²⁴, prescribe que el ambiente comprende

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.

²¹ **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.

²² **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.

²³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 0048-2004-AI/TC. Fundamento jurídico 27.

²⁴ **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.

24. 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 inciertos²⁹.
25. Bajo dicho marco normativo, que tutela el ambiente adecuado y su preservación, este Tribunal interpretará las disposiciones generales y específicas en materia ambiental, así como las obligaciones de los particulares vinculadas a la tramitación del procedimiento administrativo sancionador.

IV. CUESTIONES CONTROVERTIDAS

26. Las cuestiones controvertidas a resolver en el presente caso son las siguientes:
- i) Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Petrobras por no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos en el Pozo 709/TA-28 de la Plataforma 709 del Lote X.
 - ii) Si correspondía ordenar la medida correctiva N° 1 del Cuadro N° 2 de la presente resolución.

V. ANÁLISIS DE LAS CUESTIONES CONTROVERTIDAS

V.1 Si correspondía declarar la existencia de responsabilidad administrativa de Petrobras por no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento ante fugas o derrames de hidrocarburos en el Pozo 709/TA-28 de la Plataforma 709 del Lote X

27. En su recurso de apelación, Petrobras alegó que se habría vulnerado el principio de tipicidad en la medida que la obligación contenida en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM es imprecisa, lo cual no permite predecir con certeza la conducta sancionable.
28. Teniendo en cuenta lo indicado y previamente al análisis de la cuestión controvertida, esta sala considera pertinente desarrollar el principio de tipicidad que encierra el ordenamiento legal, referido a la potestad sancionadora.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03048-2007-PA/TC. Fundamento jurídico 9.

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.

20. 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.
21. En el sistema jurídico nacional, el primer nivel de protección al ambiente es formal y viene dado por elevar a rango constitucional las normas que tutelan bienes ambientales, lo cual ha dado origen al reconocimiento de una "Constitución Ecológica" dentro de la Constitución Política del Perú, que fija las relaciones entre el individuo, la sociedad y el ambiente²⁵.
22. 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 fundamental²⁶, 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 preserve²⁷; y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a autoridades y particulares en su calidad de contribuyentes sociales²⁸.
23. 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.

²⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03610-2008-PA/TC. Fundamento jurídico 33.

²⁶ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ DE 1993.**

Artículo 2º.- Toda persona tiene derecho: (...)

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

²⁷ 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".

²⁸ Sobre la triple dimensión de la protección al ambiente se puede revisar la Sentencia N° 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.

29. El principio de tipicidad, regulado en el numeral 4 del artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General³⁰ (en adelante, **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**), se establece que solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía.
30. Dicho mandato de tipificación se presenta en dos niveles: (i) exige que la norma describa los elementos esenciales del hecho que califica como infracción sancionable, con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal (de acuerdo con el principio de taxatividad); y (ii) en un segundo nivel —esto es, en la fase de la aplicación de la norma— la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la falta de tipificación de los hechos, de acuerdo con el denominado principio de tipicidad en sentido estricto³¹.
31. Con relación al primer nivel, la exigencia de la “certeza o exhaustividad suficiente” o “nivel de precisión suficiente” en la descripción de las conductas que constituyen infracciones administrativas³², tiene como finalidad que —en un caso en

³⁰ Texto Único Ordenado aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS, publicado el 20 de marzo de 2017, que incluye las modificaciones introducidas por el Decreto Legislativo N° 1272, publicado el 21 de diciembre de 2016, así como también las modificaciones realizadas por el Decreto Legislativo N° 1029, publicado el 24 de junio de 2008, entre otras.

TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

Artículo 246°.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

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

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

³¹ “En un nivel normativo, primero, donde implica la exigencia (...) de que una norma describa los elementos esenciales de un hecho, sin cuyo incumplimiento tal hecho - abstractamente considerado - no puede ser calificado de infracción (de acuerdo con el principio de taxatividad). El proceso de tipificación, sin embargo, no termina aquí porque a continuación —en la fase de la aplicación de la norma— viene la exigencia de que el hecho concreto imputado al autor se corresponda exactamente con el descrito previamente en la norma. Si tal correspondencia no existe, ordinariamente por ausencia de algún elemento esencial, se produce la indicada falta de tipificación de los hechos (de acuerdo con el principio de tipicidad en sentido estricto)”. NIETO GARCÍA, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*. Madrid: Editorial Tecnos, 5ta. ed., 2012, p. 269.

³² Es importante señalar que, conforme a Morón: “Este principio exige el cumplimiento de tres aspectos concurrentes: i) La reserva de ley para la descripción de aquellas conductas pasibles de sanción por la Administración; ii) **La exigencia de certeza o exhaustividad suficiente en la descripción de las conductas sancionables constitutivas de las infracciones administrativas**; iii) La interdicción de la analogía y la interpretación extensiva en la aplicación de los supuestos descritos como ilícitos (desde el punto de vista concreto, la tipificación es de interpretación restrictiva y correcta)”. MORÓN URBINA, Juan Carlos. *Comentarios a la Ley del Procedimiento Administrativo General*. Lima: Gaceta Jurídica, 10ma. ed., 2014. p. 767. El resaltado es nuestro.

concreto— al realizarse la subsunción del hecho en la norma que describe la infracción, esta pueda ser efectuada con relativa certidumbre³³.

32. Por otro lado, en lo concerniente al segundo nivel en el examen de tipificación, se exige que los hechos imputados por la Administración correspondan con la conducta descrita en el tipo infractor correspondiente.
33. En orden a lo indicado, esta sala considera pertinente determinar si, en observancia al principio de tipicidad antes descrito, existe certeza o nivel de precisión suficiente en la descripción del artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, respecto del hecho que califica como infracción administrativa, por lo que procederá a analizar el alcance de la obligación ambiental contenida en el referido dispositivo legal.
34. Como se ha mencionado la norma cuyo incumplimiento fue considerado para determinar la existencia de responsabilidad administrativa de Petrobras respecto de la conducta infractora N° 1 es el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el cual se cita a continuación:

“Artículo 81°.- Las plataformas en tierra deberán contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos”

(Énfasis agregado)

35. En principio, debe indicarse que un sistema es un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno y que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común³⁴.

³³ Al respecto, el Tribunal Constitucional, en las sentencias recaídas en los expedientes N° 010-2002-AI/TC (Fundamentos jurídicos 45 y 46) y N° 2192-2004-AA (fundamento jurídico 5), ha precisado lo siguiente:

Expediente N° 010-2002-AI/TC

45. “El principio de legalidad exige no sólo que por ley se establezcan los delitos, sino también que las conductas prohibidas estén claramente delimitadas en la ley. Esto es lo que se conoce como el mandato de determinación, que prohíbe la promulgación de leyes penales indeterminadas, y constituye una exigencia expresa en nuestro texto constitucional al requerir el literal “d” del inciso 24) del Artículo 2° de la Constitución que la **tipificación previa de la ilicitud penal sea “expresa e inequívoca” (Lex certa).**

46. El principio de determinación del supuesto de hecho previsto en la Ley es una prescripción dirigida al legislador para que éste dote de significado unívoco y preciso al tipo penal, **de tal forma que la actividad de subsunción del hecho en la norma sea verificable con relativa certidumbre (...)**”. El énfasis es nuestro.

Expediente N° 2192-2004-AA

5. “(...) El subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un **nivel de precisión suficiente** que permita a cualquier ciudadano de formación básica, comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”. El énfasis es nuestro.

³⁴ CONESA, Vicente. “Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental”. 4ª Edición. Ediciones Mundi-Prensa. España. Año 2010. ISBN: 978-84-8476-384-0. Pp. 31 y 33.

36. En ese sentido, para efectos de evaluar los alcances del artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM cuando alude a sistemas de contención, recolección y tratamiento, deberá entenderse como entorno, al espacio geográfico donde se ubica la plataforma en tierra y sus elementos.
37. El Tribunal de Fiscalización Ambiental ha señalado en reiterados pronunciamientos³⁵, con relación al sistema de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos³⁶ –premisa para establecer la obligación ambiental–, que dicho sistema puede incluir una gama amplia de estructuras (las cuales dependerán de distintos factores como por ejemplo, del material o del tipo de sustancia química, así como del volumen de la sustancia química a almacenarse). No obstante, se ha resaltado también que dichas estructuras deben estar orientadas a contener cualquier posible derrame que pueda afectar al aire, suelo y las aguas superficiales y subterráneas a fin de evitar la contaminación de dichos componentes ambientales.

"1. EL SISTEMA EMPRESA Y SU ENTORNO MEDIOAMBIENTAL

1.1. El concepto del sistema

Definimos un sistema, como un conjunto de elementos interrelacionados entre sí, que existen dentro de un entorno."

WADSWORTH, Jonathan. "Análisis de sistemas de producción animal - Tomo 1: Las bases conceptuales". Cuadernillo técnico de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO. Año 1997. ISBN 92-5-304088-2.

"CAPITULO 3. DEFINICION DE UN SISTEMA

(...)

3.5. Definición

(...)

"Un sistema es un grupo de componentes que pueden funcionar recíprocamente para lograr un propósito común. Son capaces de reaccionar juntos al ser estimulados por influencias externas. El sistema no está afectado por sus propios egresos y tiene límites específicos en base de todos los mecanismos de retroalimentación significativos" (Spedding 1979)"
" (subrayado agregado)

Consulta realizada el 12 de diciembre de 2017

< <http://www.fao.org/docrep/004/W7451S/W7451S03.htm#ch3>>

³⁵ Dichos pronunciamientos se encuentran contenidos en la Resolución N° 026-2014-OEFA/SE1 del 25 de julio de 2014, Resolución N° 049-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 050-2015-OEFA/TFA-SEE del 29 de octubre de 2015, Resolución N° 059-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 27 de octubre de 2017 y Resolución N° 078-2017-OEFA/TFA-SMEPIM del 29 de noviembre de 2017.

³⁶ Esta obligación del sistema de contención también está contenida en el artículo 44° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM:
Artículo 44°.- En el almacenamiento y la manipulación de sustancias químicas en general, incluyendo lubricantes y combustibles, se deberá evitar la contaminación del aire, suelo, las aguas superficiales y subterráneas y se seguirán las indicaciones contenidas en las hojas de seguridad MSDS (Material Safety Data Sheet) de los fabricantes. Para ello, el almacenamiento deberá al menos proteger y/o aislar a las sustancias químicas de los agentes ambientales y realizarse en áreas impermeabilizadas y con sistemas de doble contención".

38. A mayor abundamiento sobre los sistemas de contención, es relevante anotar de manera referencial lo señalado por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América (en adelante, **EPA**) respecto al diseño y operación del sistema de contención en el manejo y almacenamiento de sustancias químicas:

(b) Un sistema de contención debe ser diseñado y operado de la siguiente manera:

- (1) "Debajo de los contenedores debe haber una base sin grietas ni huecos, que debe ser lo suficientemente impermeable como para contener pérdidas, derrames y precipitaciones acumuladas hasta que el material reunido sea detectado y retirado.
- (2) La base debe estar en declive o el sistema de contención debe diseñarse u operarse de tal manera que drene y elimine los líquidos provenientes de pérdidas, derrames o precipitaciones, a menos que los contenedores estén elevados o protegidos de alguna manera del contacto con los líquidos acumulados. (...)
- (4) Debe evitarse la escorrentía en el sistema de contención a menos que el sistema de recolección tenga suficiente capacidad de exceso además de lo requerido en el párrafo (b) (3) de esta sección para contener cualquier escorrentía que pudiera ingresar al sistema.
- (5) Los desechos de derrames o pérdidas y las precipitaciones acumuladas deben quitarse del sumidero o el área de recolección lo más pronto posible, ya que es necesario para evitar el desbordamiento del sistema de recolección."³⁷

39. Asimismo, como referencia técnica, las directrices de la Agencia de Protección Ambiental 080/12 de Australia Meridional, la parte principal de un sistema de contención de derrames es el muro de contención (conocida también como dique, presa o bund), el cual debe ser diseñado para contener posibles derrames y fugas de líquidos utilizados, almacenados o procesados por encima del suelo y de esta manera facilitar las operaciones de limpieza³⁸.

³⁷ Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos de América. *Código electrónico de Regulaciones Federales, Sección §264.175: Contención*. Disponible en: <http://www.ecfr.gov/cgi-bin/text-idx?SID=c842ebb4a222afa3101346e493a85904&mc=true&node=se40.26.264.1175&rqn=div8> (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental). El resaltado es nuestro. Nótese que el texto original en inglés señala:

(b) A containment system must be designed and operated as follows:

- (1) A base must underlie the containers which is free of cracks or gaps and is sufficiently impervious to contain leaks, spills, and accumulated precipitation until the collected material is detected and removed;
- (2) The base must be sloped or the containment system must be otherwise designed and operated to drain and remove liquids resulting from leaks, spills, or precipitation, unless the containers are elevated or are otherwise protected from contact with accumulated liquids; (...)
- (4) Run-on into the containment system must be prevented unless the collection system has sufficient excess capacity in addition to that required in paragraph (b)(3) of this section to contain any run-on which might enter the system; and
- (5) Spilled or leaked waste and accumulated precipitation must be removed from the sump or collection area in as timely a manner as is necessary to prevent overflow of the collection system.

³⁸ Environment Protection Authority. *Liquid Storage. Guidelines. Bunding and Spill Management* (EPA: South Australia; 2012, p. 2. Disponible en: http://www.epa.sa.gov.au/files/47717_guide_bunding.pdf (traducción libre efectuada por el Tribunal de Fiscalización Ambiental).

40. Como se advierte, en el diseño y operación de cualquier sistema³⁹ de contención concurren una serie de medidas que, necesariamente, deben ser implementadas de forma conjunta y relacionadas entre sí, de tal manera que contribuyan a contener posibles derrames de sustancias o productos químicos que afecten al medio ambiente.
41. Ahora bien, debe precisarse que este tribunal ha tenido la oportunidad de evaluar en anteriores pronunciamientos⁴⁰, la obligación de contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames que contempla el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, señalando que ello no implica únicamente la implementación del sistema de contención propiamente dicho, sino también la recolección del hidrocarburo (que el sistema de contención contuvo) y su posterior tratamiento.
42. Sobre el particular, si bien el Decreto Supremo N° 015-2006-EM no define en qué consiste el sistema de recolección y el sistema de tratamiento de fugas y derrames, los mismos deben ser entendidos sobre la base de lo previsto en la Ley N° 27314, Ley General de Residuos Sólidos, que describen los procedimientos de recolección y tratamiento. Dicho marco conceptual permitirá evaluar las acciones previstas en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM de manera conjunta con el sistema de contención.
43. En ese sentido, respecto del sistema de recolección, cabe indicar que es un conjunto organizado de elementos y procedimientos para recoger los fluidos generados por un derrame o fuga y transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado para su posterior tratamiento⁴¹.
44. Asimismo, con relación al sistema de tratamiento, éste constituye un procedimiento para llevar a cabo cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo (fluido generado por un derrame o fuga), a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y al ambiente⁴².

³⁹ De acuerdo con la Real Academia Española, "sistema" es:
1. m. Conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí.
2. m. Conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto.
Ver: <http://dle.rae.es/?id=Y2AFX5s>

⁴⁰ Ver Resolución N° 042-2016-OEFA/TFA-SEE del 3 de junio de 2016 y Resolución N° 034-2016-OEFA/TFA-SME del 14 de noviembre de 2016.

⁴¹ Reglamento de la Ley General de Residuos Sólidos - Decreto Supremo N° 057-2004-PCM.
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES (...)
Décima.- Definiciones (...)
19. **Recolección:** Acción de recoger los residuos para transferirlos mediante un medio de locomoción apropiado, y luego continuar su posterior manejo, en forma sanitaria, segura y ambientalmente adecuada."

⁴² Ley General de Residuos Sólidos - Ley N° 27314.
"DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, TRANSITORIAS Y FINALES (...)
Décima.- Definición de términos (...)

45. Es de advertir que los procedimientos indicados no pueden ser analizados desde la mera descripción de las actividades que lo componen sino que su implementación en una plataforma en tierra o en cualquier componente que lo demande debe entenderse también desde su finalidad. En ese orden de ideas, cabe señalar que la necesidad de contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, encuentra sustento en el principio de prevención, el mismo que constituye uno de los principios rectores del Derecho Ambiental, y que tiene por finalidad garantizar la protección del derecho fundamental a un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida⁴³. Dicho principio se encuentra recogido en el artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 28611, en los términos siguientes:

Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

46. Lo expuesto es concordante con lo dispuesto en el artículo II del Título Preliminar del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, el cual establece que las actividades de hidrocarburos se rigen por el principio de prevención, éste se instrumenta a través de la evaluación de los posibles impactos ambientales de las Actividades de Hidrocarburos, con la finalidad de que se diseñen e implementen acciones tendentes a la eliminación de posibles daños ambientales, en forma adecuada y oportuna.
47. Por tanto, tomando en consideración el principio de prevención, la obligación referida a contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, precisamente, tiene como finalidad evitar una afectación al suelo debido al derrame de hidrocarburos, siendo que estos sistemas actúan conjuntamente a través de mecanismos funcionales que operan secuencialmente. Iniciándose con la contención del derrame, para luego realizar su recolección y finalmente su tratamiento.
48. En consecuencia, contrariamente a lo alegado por el administrado, la obligación contenida en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM no es imprecisa, en la medida que los elementos contenidos en su tipo son claros. En ese sentido, para cumplir con dicha obligación, el titular de hidrocarburos debe implementar el referido sistema de manera conjunta.
49. Adicionalmente, Petrobras argumentó que en la resolución impugnada, el OEFA utiliza como sinónimos los términos "plataforma" y "cabezal de pozo".

31. TRATAMIENTO

Cualquier proceso, método o técnica que permita modificar la característica física, química o biológica del residuo sólido, a fin de reducir o eliminar su potencial peligro de causar daños a la salud y el ambiente."

⁴³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 1206-2005-PA/TC. Fundamento jurídico 5.

50. En esa línea, alegó que el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM “no menciona en ningún parte a las plataformas de los pozos, simplemente menciona el término plataformas en tierra y no indica de qué instalación es la plataforma en tierra (pozos, baterías, manifolds, tanques, tuberías, áreas de medición, etc.)”.
51. Con respecto a la plataforma en tierra, es preciso indicar que son estructuras artificiales instaladas sobre el área de perforación que tienen como función alojar el pozo productor y, además, soportar el equipo de perforación⁴⁴.
52. En cuanto al cabezal de pozo, este constituye un equipo utilizado para mantener el control del pozo que incluye el equipo del árbol de producción, válvulas, colgadores y demás equipo asociado. Cabe mencionar que, el cabezal del pozo se encuentra en la parte superior de la tubería que baja al yacimiento de aceite o de gas⁴⁵. Consecuentemente, se puede concluir que el cabezal de pozo forma parte de la plataforma en tierra donde se realiza la perforación del pozo.
53. En ese sentido, la terminología utilizada por la autoridad administrativa únicamente sirve para referirse de manera específica a la plataforma supervisada, puesto que una plataforma en tierra puede contener varios pozos y cabezales.
54. En consecuencia, no se vulneró el principio de tipicidad, por lo que corresponde desestimar el argumento planteado por el administrado en este extremo.

Respecto del incumplimiento de la obligación ambiental

55. A efectos de verificar el cumplimiento de la obligación ambiental contenida en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, esta sala procederá a analizar si al momento de la Supervisión Regular 2012, Petrobras contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.
56. Al respecto, cabe indicar que el presente procedimiento se originó como consecuencia del hallazgo detectado en la Supervisión Regular 2012.
57. En el Informe de Supervisión N° 815-2013-OEFA/DS-HID⁴⁶, la DS detectó lo siguiente:

⁴⁴ “**Términos petroleros**

(...)

Plataformas terrestres: Estructuras artificiales instaladas sobre el área de perforación (pera de perforación) que soportan el equipo de perforación.”. RAMÍREZ, Jetzabeth. *Fundamentos de la Tecnología de Productividad de Pozos Petroleros*. Barcelona: Editorial Reverté; 2015, p. 463.

⁴⁵

“1.8.2 Cabezales de pozo: Es un equipo compuesto usado en la superficie para mantener el control del pozo, incluye el equipo del árbol de producción, válvulas, colgadores y demás equipo asociado. Proporciona un soporte a las TR, además de un sello entre las mismas. El cabezal de pozo (wellheads) puede tener terminaciones secas o submarinas (mojadas). El cabezal del pozo se encuentra en la parte superior de la tubería que baja al yacimiento de aceite o de gas. Esta cabeza de pozo también se puede utilizar para inyectar agua o gas en la parte posterior del yacimiento para mantener la presión y los niveles para maximizar la producción. (...)” (subrayado agregado)”. RAMÍREZ, Jetzabeth. *Óp. cit.*, p. 46.

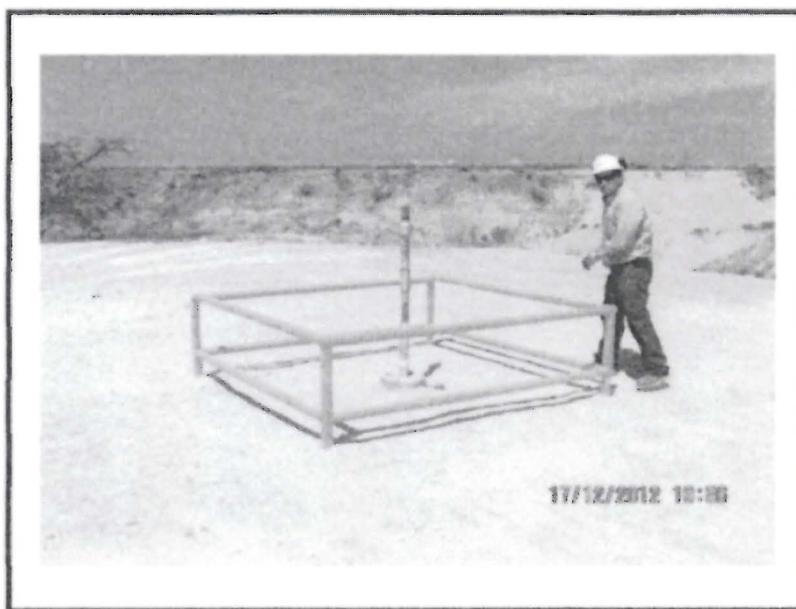
⁴⁶

Página 9 del Informe de Supervisión, contenido en el disco compacto que obra en el folio 5 del expediente.

“DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO N° 1:

De la evaluación y análisis realizado a la información alcanzada por el administrado, se advierte que la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28), no cuenta con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames”.

58. Dicha observación se complementa con la fotografía N° 1 del Informe de Supervisión⁴⁷, en la cual se observa que el Pozo 709/TA-28 carecía de un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrame, conforme a lo siguiente:



Fotografía N° 1: Pozo 709/TA-28
Fuente: Informe de Supervisión
Elaboración: TFA

59. En razón de ello, la DFSAI fundamentó la determinación de la responsabilidad administrativa de Petrobras, concluyendo que se encontraba acreditado que, al momento de la supervisión, el recurrente incumplió con contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.
60. En su recurso de apelación, Petrobras señaló que el Pozo 709/TA-28 tiene la condición de pozo (ATA) desde octubre de 2010, motivo por el cual no existen instalaciones de producción en la locación del pozo, siendo su producción nula.
61. En ese sentido, manifestó lo siguiente⁴⁸:

⁴⁷ Página 14 del Informe de Supervisión, contenido en el disco compacto que obra en el folio 5 del expediente.

⁴⁸ Folio 42.

“Tomando en cuenta lo explicado en el numeral I “Historia y Estado del Pozo EA 709 de TA 28”, al momento de ocurrencia del evento en agosto de 2012, el pozo EA 709 se encontraba en estado de abandono temporal (ATA). En ese estado, el pozo NO tiene producción de hidrocarburos líquidos, motivo por el cual el pozo NO tenía ningún tipo de instalación para la extracción de hidrocarburos tales como equipos de superficie o sistema de extracción, puente de producción, líneas de recolección y conducción de los hidrocarburos producidos y líneas de suministro de energía para impulsar los equipos de extracción. (...)

Dentro de este contexto, no resulta lógico el tener que contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, en un lugar donde NO hay producción de hidrocarburos o fluidos de producción”⁴⁹.

62. A fin de sustentar dicho argumento, Petrobras presentó junto con su recurso de reconsideración, la Carta N° CNPC-APLX-OP-313-2016 del 25 de julio de 2016 mediante la cual remitió al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin), el “Listado de clasificación de los pozos inactivos”.
63. Al respecto, corresponde indicar que el Decreto Supremo N° 015-2006-EM entró en vigencia el 6 marzo de 2006⁵⁰. En consecuencia, el contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames constituía una obligación exigible a los titulares de actividades de hidrocarburos.
64. Asimismo, es pertinente indicar que el Osinergmin señala respecto de los pozos abandonados temporalmente, o pozos ATA, que estos podrían volver a producir hidrocarburos, cuando las condiciones operativas o económicas del titular de la actividad lo permitan⁵¹.
65. En esa línea argumentativa, al no haberse sellado permanentemente o realizado el aislamiento de acuíferos propio del abandono definitivo, subsiste la posibilidad de que el Pozo 709/TA-28 produzca volúmenes de petróleo, gases y agua de producción⁵² para ser extraídos por Petrobras o, en su defecto, se produzcan afloramientos de hidrocarburos ocasionados por cualquier agente externo como terceros, tal como ocurrió el 10 de agosto de 2012 cuando se produjo un afloramiento de hidrocarburos, consecuencia del impacto de un camión no identificado contra la válvula de 2” del pozo 709/TA-28 de la plataforma 709 del Lote X, factores climáticos que mermen la integridad de las instalaciones que los

⁴⁹ Folio 42.

⁵⁰ El Decreto Supremo N° 015-2006-EM fue publicado el 3 de marzo de 2006 y su Anexo, el 5 marzo de 2006. Asimismo, quedó derogada con la entrada en vigencia del Decreto Supremo N° 039-2014-EM, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 12 de noviembre de 2014.

⁵¹ OSINERGMIN. “Procedimiento para la Declaración de Información en el Sistema de Manejo Estadístico de Producción de Hidrocarburos”. Apéndice A: Definiciones. 2015

⁵² **Decreto Supremo N° 015-2006-EM**

Artículo 4.- Definiciones (...)

Agua de Producción.- Es el agua que se produce conjuntamente con el Petróleo y el Gas Natural. En gran medida es propia de la génesis del reservorio.

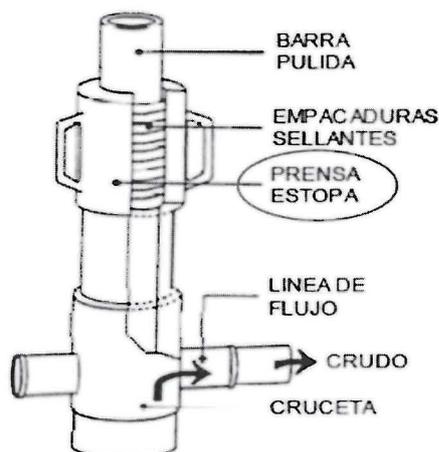
confinen y/o por un inadecuado taponamiento de los pozos⁵³, generando así impactos ambientales.

66. Por lo que, la obligación de contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames persiste a fin de evitar cualquier tipo de impacto negativo al ambiente. En consecuencia, el argumento del administrado ha quedado desvirtuado en este extremo.
67. De igual manera, el administrado alegó que el artículo 88⁵⁴ del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, actualmente vigente, ha incorporado el término “acorde a los volúmenes manejados”, criterio que no ha sido tomado en cuenta por la DFSAI al declarar la responsabilidad administrativa de Petrobras, considerando que el volumen de producción es nulo desde octubre de 2010.
68. Sobre lo argumentado por el administrado, cabe mencionar que conforme lo señaló la DFSAI, el artículo 88° del Decreto Supremo N° 039-2014-EM recoge la obligación contenida en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Además, si bien el articulado vigente incorpora el criterio de que los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos deben presentar capacidad acorde a los “volúmenes manejados”, es preciso indicar que, dicho criterio está referido a que el sistema de contención instalado debe presentar la capacidad suficiente para poder contener el volumen de fluido generado producto de un derrame o fuga, hasta el momento en que sea advertido por el administrado y este pueda ejecutar las medidas necesarias para su recolección y tratamiento. Por lo que debe implementarse dicho sistema independiente del funcionamiento del pozo mientras que este sea potencial generador de derrames o fugas.
69. En ese sentido, debe desestimarse lo alegado por el administrado en este extremo de su recurso de apelación.
70. Adicionalmente, Petrobras argumentó que cuenta con un sistema de contención compuesto por un componente preventivo, constituido por la instalación del sistema *stuffing box* o tee prensa mejorada.
71. Respecto al sistema *stuffing box* o tee prensa, es pertinente señalar que constituye un dispositivo o conjunto de empaques colocados en el cabezal del pozo cuya

⁵³ “**Términos petroleros.** (...) **Taponamiento de pozos:** Acción de aislar de manera temporal o definitiva las formaciones geológicas atravesadas en la perforación que contengan aceite o gas, de tal forma que se eviten invasiones o manifestaciones de hidrocarburos en la superficie.”. RAMÍREZ, Jetzabeth. *Óp. cit.*, p. 465.

⁵⁴ **Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos**, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, publicado en el diario oficial *El Peruano*, el 12 de noviembre de 2014.
Artículo 88°.- De los sistemas de contención, las plataformas de producción tanto en tierra como en mar, deberán contar con sistemas de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, equivalentes a los sistemas de contención para equipos de manipulación de Hidrocarburos líquidos y con capacidad acorde a los volúmenes manejados.

función principal es prevenir mediante el sellado del espacio entre la barra pulida y la tubería permitiendo el paso del petróleo hacia la línea de flujo y evitar la salida del crudo y gas al ambiente⁵⁵, tal como se aprecia a continuación:



"Figura N° 13. Prensa estopa"

72. De lo expuesto se concluye que el sistema *stuffing box* o *tee prensa* y el sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames, funcionan en tiempos distintos, dado que el primero evita que se produzca el derrame de hidrocarburos mientras que el segundo actúa como una medida de carácter reactivo, orientado a retener los hidrocarburos en caso de ocurrencia de una fuga o derrame.

⁵⁵ Información obtenida de las siguientes citas: "*stuffing box, caja de estopas o de empaquetadura, prensaestopas, estopera.*" COZ, Federico y SÁNCHEZ, Teodoro. *Vocabulario Técnico de Energías Renovables - Solar, Eólica e Hidráulica.* Lima: Editorial ITDG. Programa de Energía, Infraestructura y Servicios Básicos; 2004, p. 93. El énfasis es nuestro. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2017.

"Componentes del cabezal de producción:

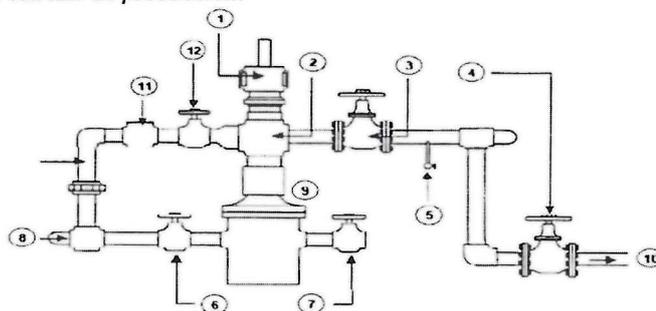


Figura N° 12. Cuadro de Producción (cabezal de producción)

1. Prensa Estopa (...) Prensa Estopa (Figura 12- Parte 1): Es un conjunto de piezas que se utilizan para sellar el espacio entre la barra pulida y la tubería, permitiendo el paso del petróleo hacia la línea de flujo evitando así la salida incontrolada de crudo y gas al ambiente. SALVADOR, Miguel. *Diseño, optimización y mejora de la extracción de petrolero utilizando un sistema de bombeo mecánico hidráulico aplicándolo en campos maduros.* Tesis para optar el título profesional de ingeniero de petróleo y gas natural. Lima: Universidad Nacional de Ingeniería; 2013, pp. 18 y 19. El énfasis es nuestro. Consulta realizada el 20 de noviembre de 2017.

73. Asimismo, debe indicarse que, en la fotografía presentada por el administrado en su escrito del 14 de abril de 2016⁵⁶, no es posible advertir que el cabezal de pozo 709/TA-28 cuente con el sistema alegado. En ese sentido, lo argumentado por Petrobras ha quedado desvirtuado en este extremo.
74. En consideración a lo expuesto, esta Sala considera que Petrobras incumplió la obligación contenida en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM al no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames en el Pozo 709/TA-28, razón por la cual corresponde confirmar el presente extremo de la Resolución Directoral N° 1010-2017-OEFA/DFSAI que declaró la responsabilidad administrativa del administrado.

Sobre la aplicación de la causal eximente de responsabilidad contenida en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General

75. Conforme a lo establecido en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General⁵⁷, la subsanación voluntaria de la conducta infractora por parte del administrado, con anterioridad a la notificación de la imputación de cargos, constituye una condición eximente de responsabilidad por la comisión de la infracción administrativa.
76. Siendo ello así, esta sala especializada considera que corresponde verificar si, en el presente caso, se configuró el supuesto eximente de responsabilidad regulado en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.
77. Para ello, cabe indicar que en el presente procedimiento administrativo sancionador se le imputó a Petrobras la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, la cual consistía en:

⁵⁶ Cabe señalar que de la revisión a la captura fotográfica presentada por el administrado únicamente se aprecia el cabezal de pozo cercado por una estructura. Folio 7.

⁵⁷ **TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General**
Artículo 255.- Eximentes y atenuantes de responsabilidad por infracciones
1.- Constituyen condiciones eximentes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
a) El caso fortuito o la fuerza mayor debidamente comprobada.
b) Obrar en cumplimiento de un deber legal o el ejercicio legítimo del derecho de defensa.
c) La incapacidad mental debidamente comprobada por la autoridad competente, siempre que esta afecte la aptitud para entender la infracción.
d) La orden obligatoria de autoridad competente, expedida en ejercicio de sus funciones.
e) El error inducido por la Administración o por disposición administrativa confusa o ilegal.
f) 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 253.
2.- Constituyen condiciones atenuantes de la responsabilidad por infracciones las siguientes:
a) Si iniciado un procedimiento administrativo sancionador el infractor reconoce su responsabilidad de forma expresa y por escrito.
En los casos en que la sanción aplicable sea una multa esta se reduce hasta un monto no menor de la mitad de su importe.
b) Otros que se establezcan por norma especial.

"(...) se advierte que la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28), no cuenta con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames".

78. No obstante, de la información obrante en el expediente se advierte que el administrado no ha acreditado que haya subsanado la infracción materia de evaluación antes del inicio del procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, esta sala considera que no se ha configurado el supuesto eximente de responsabilidad descrito en el literal f) del numeral 1 del artículo 255° del TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General.

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

79. En su recurso de apelación, Petrobras reiteró el argumento referido al abandono temporal del Pozo 709 y manifestó que: "no es pertinente la instalación de un sistema de contención".
80. Sobre el particular, debe señalarse que conforme con el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley N° 29325⁵⁸, se indica que dentro de las medidas correctivas que pueden dictarse se encuentran aquellas orientadas a evitar los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
81. En esa misma línea, en el artículo 29° del Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁵⁹ –vigente durante la emisión de la resolución apelada–, se regulan los

⁵⁸ Ley N° 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.

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

a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.

b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

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

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

22.5 En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada.

⁵⁹ Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD, Reglamento de Medidas Administrativas del

tipos de medidas correctivas, entre las cuales se encuentra la medida de adecuación orientada a que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares para asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o en la salud de las personas.

82. Cabe indicar que en el presente procedimiento administrativo sancionador, la DFSAI indicó lo siguiente, en cuanto al dictado de la medida correctiva:

- “62. En el presente caso se ha determinado la responsabilidad administrativa de Petrobras debido a que la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X operado por Petrobras no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.
63. De la revisión de los documentos obrantes en el expediente se observa que, Petrobras no ha ofrecido medios de prueba que acrediten que haya subsanado la conducta infractora, toda vez que no ha acreditado la implementación del sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos (...)
67. Dicha medida correctiva tiene como finalidad que el administrado implemente las medidas para minimizar el contacto de los hidrocarburos con los componentes ambientales en caso de la ocurrencia de derrames en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X”.

83. Para tal efecto, la DFSAI ordenó como medida correctiva, lo siguiente:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta

N°	Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	La Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X operado por Petrobras no contaba con un sistema de contención,	El administrado deberá <u>implementar en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames</u>	Cincuenta días hábiles contados desde la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un

OEFA, publicada en el diario oficial *El Peruano* el 24 de febrero de 2015.

Artículo 29.- Tipos de medidas correctivas

Las medidas correctivas pueden ser:

a) **Medidas de adecuación:** Estas medidas tienen por objeto que el administrado adapte sus actividades a determinados estándares para asegurar la mitigación de posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas. Estas medidas deben darse frente a supuestos en los cuales el daño y la infracción son de carácter menor, por lo que basta una actuación positiva del administrado para asegurar la reversión de los posibles perjuicios.

b) **Medidas de paralización:** Estas medidas pretenden paralizar o neutralizar la actividad que genera el daño ambiental, y así evitar que se continúe con la afectación del ambiente y la salud de las personas.

c) **Medidas de restauración:** Estas medidas tienen por objeto restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada con la finalidad de retornar al estado de cosas existente con anterioridad a la afectación.

d) **Medidas de compensación ambiental:** Estas medidas tienen por finalidad sustituir el bien ambiental afectado que no puede ser restaurado.

N°	Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
	recolección y tratamiento de fugas y derrames.	del pozo, equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos o proceder a <u>cerrar el pozo de forma permanente</u> a fin de evitar potenciales impactos negativos al ambiente generados por derrames de hidrocarburos.		flujograma del sistema implementado, debidamente fechadas y georreferenciadas.

Fuente: Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

84. Del referido cuadro, se advierte que la DFSAI impuso como medida correctiva que Petrobras implemente un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X o, proceda con el cierre definitivo del pozo.
85. Conforme ha sido desarrollado en el considerando 74 de la presente resolución, se ha confirmado la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI en el extremo que declaró la existencia de responsabilidad por parte de Petrobras por no contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.
86. En ese sentido, conforme con la normativa expuesta y teniendo en consideración la posibilidad de una afectación al ambiente en razón a la conducta infractora N° 1 descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución, esta sala considera que correspondía el dictado de la medida correctiva dictada por la DFSAI.
87. No obstante, esta sala estima conveniente analizar la pertinencia de la medida correctiva impuesta a través de la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI.
88. De la revisión de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2, se advierte que la DFSAI dispuso obligaciones alternativas al administrado a fin de cumplir con la medida correctiva, las que consisten en: i) implementar un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames o ii) cerrar el pozo de manera permanente.
89. Sin embargo, esta sala es la opinión que el extremo de la medida correctiva impuesta, referida a cerrar el pozo permanentemente no responde a la naturaleza de la infracción imputada por la DFSAI, dado que no se cumpliría con la finalidad de la medida correctiva en sentido estricto.

90. Sin perjuicio de lo señalado, cabe indicar que en el supuesto que el administrado optara por cerrar de forma permanente el pozo 709/TA-28, durante el plazo otorgado por la Autoridad Decisora (50 días hábiles) la plataforma en tierra seguiría sin contar con el sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, pudiendo generarse un derrame de hidrocarburo por actos de terceros o situaciones de fuerza mayor.
91. Dicho ello, este tribunal considera que la obligación a ejecutar por el administrado sea la implementación de un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames que tenga como fin evitar en lo posible los efectos nocivos que la conducta infractora pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas.
92. En razón a ello, corresponde modificar la medida correctiva dictada por la DFSAI en la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI en dicho extremo.
93. En esa línea, es preciso indicar que en el artículo 3° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 032-2013-OEFA/CD, se establece que el Tribunal de Fiscalización Ambiental es competente para pronunciarse sobre los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones emitidas por los órganos de línea del OEFA, las quejas por defectos de tramitación y otras funciones que le asigne la normativa de la materia.
94. Por su parte, en el numeral 8.1 del artículo 8° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, se establece que las Salas Especializadas del Tribunal de Fiscalización Ambiental ejercen la función de conocer y resolver en segunda y última instancia administrativa los recursos de apelación interpuestos contra los actos impugnables emitidos por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos, en los expedientes materia de su competencia.
95. Teniendo en cuenta ello y además lo previsto en artículo 154° de la TUO de la Ley del Procedimiento Administrativo General, esta sala considera que es preciso modificar el alcance de la medida correctiva.
96. Por lo expuesto, este órgano colegiado considera que corresponde modificar la obligación de cumplimiento de la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución, quedando fijada en los siguientes términos:

Cuadro N° 3: Modificación de medida correctiva

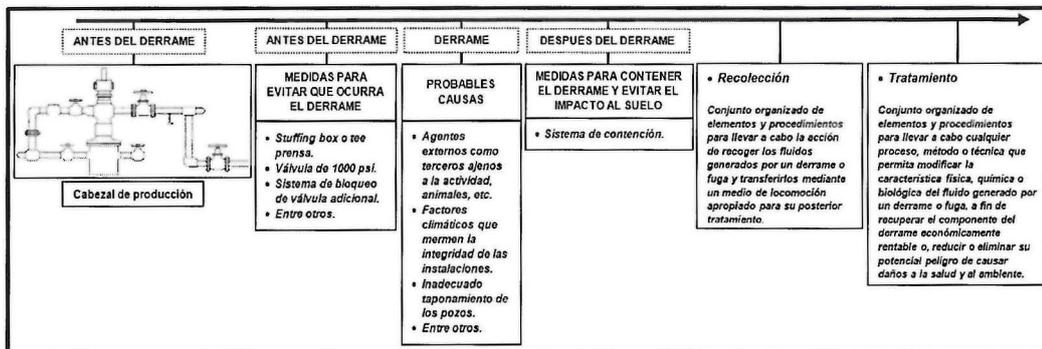
N°	Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	La Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X operado por Petrobras no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.	El administrado deberá implementar en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames del pozo, equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos a fin de evitar potenciales impactos negativos al ambiente generados por derrames de hidrocarburos.	Cincuenta días hábiles contados desde la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un flujograma del sistema implementado, debidamente fechadas y georreferenciadas.

97. De otro lado, en su recurso de apelación, Petrobras solicitó, en caso este tribunal confirme la medida correctiva, la variación de la misma. Para tal efecto propuso

“(…) Instalar una válvula adicional de 1000 psi, además de instalar un sistema de bloqueo de válvula adicional, con el objeto de evitar la acción de cualquier agente externo que pueda afectar la seguridad en el cabezal del pozo”. Énfasis agregado.

98. Al respecto, tal como lo manifestó el administrado, la instalación adicional de una válvula de 1000 psi y de un sistema de bloqueo sirven para evitar que se produzca un derrame. Sin embargo, es oportuno señalar que el sistema propuesto por Petrobras no cumple con lo establecido en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, referido a contar con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames, la cual constituye, como se ha dicho a lo largo de la presente resolución, una medida cuya función inicia una vez ocurrido el derrame, y que tiene como finalidad contener el volumen de los fluidos generados, así como evitar que el hidrocarburo impacte al suelo.

99. Lo señalado en el considerando precedente, puede ser visualizado en el siguiente gráfico:



Elaboración: TFA

100. De lo expuesto, se concluye que el sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames exigido en el artículo 81° del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y las medidas adicionales propuestas por Petrobras constituyen sistemas de seguridad que actúan en tiempos diferentes.

101. Por lo expuesto, esta sala considera que la medida correctiva ordenada a Petrobras a través de la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI resulta idónea, pues como se ha desarrollado en los considerandos precedentes, en este tipo de sistemas concurren una serie de medidas, que deben ser implementadas de manera conjunta, por lo que corresponde denegar lo solicitado por el administrado en relación a este extremo.

De conformidad con lo dispuesto en el Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS; la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental; el Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente; el Decreto Supremo N° 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° 1010-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petrobras Energía del Perú S.A. contra la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, la cual determinó la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y que impuso la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

SEGUNDO.- MODIFICAR la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, en el extremo de la medida correctiva referido a la obligación ordenada a Petrobras Energía del Perú S.A., detallada en el Cuadro N° 2 de la presente resolución,

por los fundamentos expuestos en su parte considerativa; la cual queda fijada en los siguientes términos:

Cuadro N° 4: Modificación de la medida correctiva

N°	Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	La Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X, operado por Petrobras, no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.	El administrado deberá implementar en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames del pozo, equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos a fin de evitar potenciales impactos negativos al ambiente generados por derrames de hidrocarburos.	Cincuenta (50) días hábiles contados desde la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un flujograma del sistema implementado, debidamente fechadas y georreferenciadas.

TERCERO.- Notificar la presente resolución a Petrobras Energía del 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

.....
JAIME PEDRO DE LA PUENTE PARODI
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
RAFAEL MAURICIO RAMÍREZ ARROYO
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

.....
SEBASTIÁN ENRIQUE SUILO LÓPEZ
Vocal

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera
Tribunal de Fiscalización Ambiental**

VOTO EN DISCORDIA DEL VOCAL CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

En el presente caso mi voto es confirmar la Resolución Directoral N° 1010-2017-OEFA/DFSAI del 1 de setiembre de 2017, que declaró infundado el recurso de reconsideración interpuesto por Petrobras Energía del Perú S.A. contra la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI del 30 de junio de 2016, la cual determinó la responsabilidad administrativa respecto a la conducta infractora descrita en el Cuadro N° 1 de la presente resolución y que impuso la medida correctiva detallada en el Cuadro N° 2 de la misma; por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente resolución, quedando agotada la vía administrativa.

Sin embargo, **no estoy de acuerdo en que se modifique la medida correctiva dictada por la primera instancia**, por los fundamentos que expongo, de conformidad con lo previsto en el numeral 11.2 del artículo 11° del Reglamento Interno del Tribunal de Fiscalización Ambiental.

Marco General

1. En el numeral 22 del artículo 2° de la **Constitución Política del Perú** (en adelante, la Constitución) se establece que toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida⁶⁰. Asimismo, en el artículo 44° de la Constitución se establece como un deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos⁶¹ y el artículo 67° del mismo texto establece que también es el encargado de determinar la política nacional del ambiente⁶².
2. En concordancia con lo antes señalado, la **Ley General del Ambiente**, Ley N° 28611, (en adelante Ley General del Ambiente), en su calidad de norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú, establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, además de sus componentes, con el objetivo

⁶⁰ **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.

⁶¹ **Constitución Política del Perú de 1993**

Artículo 44.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación...

⁶² **Constitución Política del Perú de 1993**

Artículo 67°.- El Estado determina la política nacional del ambiente. Promueve el uso sostenible de sus recursos naturales.

de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país⁶³.

3. En específico se deben resaltar los principios de precaución y prevención ambiental, dado que tienen por finalidad establecer como objetivos prioritarios prevenir y evitar la degradación ambiental; ello a través de la recuperación, mitigación y restauración del ambiental en los casos que sea necesario⁶⁴.
4. En tal sentido, de forma general, en el artículo 136° de la **Ley General del Ambiente**⁶⁵ se establece que las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en esa Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas.
5. De forma específica, en el artículo 22° de la **Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental**, Ley N° 29325 (en adelante, SINEFA) se establece que el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, OEFA) podrá ordenar el dictado de medidas correctivas en caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Así, en el señalado artículo se establece para qué se dictan las medidas correctivas y qué medidas pueden ser dictadas⁶⁶.

63

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 1.- Del objetivo

La presente Ley es la norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú. Establece los principios y normas básicas para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, así como el cumplimiento del deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la población y lograr el desarrollo sostenible del país.

64

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo VI.- Del principio de prevención

La gestión ambiental tiene como objetivos prioritarios prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental. Cuando no sea posible eliminar las causas que la generan, se adoptan las medidas de mitigación, recuperación, restauración o eventual compensación, que correspondan.

Artículo VII.- Del principio precautorio

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente.

65

Ley N° 28611, Ley General del Ambiente

Artículo 136.- De las sanciones y medidas correctivas

136.1 Las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la presente Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas. (...)

66

Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental – SINEFA, Ley N° 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.

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

6. Ahora bien, mediante el **Reglamento de Medidas Administrativas del OEFA**, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 007-2015-OEFA/CD⁶⁷, se regula los alcances de las medidas correctivas, los recursos administrativos que se pueden imponer contra éstas, así como la aplicación de multas coercitivas por su incumplimiento.

7. A mayor abundamiento, en caso de tratarse de las medidas correctivas contenidas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA, los órganos resolutorios del OEFA cuentan con los **Lineamientos para la Aplicación para la Ampliación de Medidas Correctivas previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley N° 29325-Ley del SINEFA**⁶⁸, aprobados por Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD, que facilitan la comprensión del alcance y la correcta aplicación de las medidas correctivas antes mencionadas.

8. Por otro lado, cabe indicar que en relación a la aplicación de las medidas correctivas en los procedimientos sancionadores del OEFA, mediante el artículo 19° de la **Ley que establece las medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de las inversión en el país**, Ley N° 30230 (en adelante, Ley N° 30230) se establece

a) El decomiso definitivo de los objetos, instrumentos, artefactos o sustancias empleados para la comisión de la infracción.

b) La paralización o restricción de la actividad causante de la infracción.

c) El cierre temporal o definitivo, parcial o total, del local o establecimiento donde se lleve a cabo la actividad que ha generado la presunta infracción.

d) La obligación del responsable del daño a restaurar, rehabilitar o reparar la situación alterada, según sea el caso, y de no ser posible ello, la obligación a compensarla en términos ambientales y/o económica.

e) Otras que se consideren necesarias para revertir o disminuir en lo posible, el efecto nocivo que la conducta infractora hubiera podido producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

f) Otras que se consideren necesarias para evitar la continuación del efecto nocivo que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.

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

22.4 El incumplimiento de una medida correctiva por parte de los administrados acarrea la imposición automática de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT. La multa coercitiva deberá ser pagada en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva.

22.5 En caso de persistirse el incumplimiento se impondrá una nueva multa coercitiva, duplicando sucesiva e ilimitadamente el monto de la última multa coercitiva impuesta, hasta que se cumpla con la medida ordenada. (Énfasis agregado)

⁶⁷ Se debe indicar que, si bien dicho Reglamento ha sido derogado por la Única Disposición Complementaria Derogatoria de la Resolución N° 027-2017-OEFA-CD, debe tenerse en consideración que los procedimientos administrativos sanciones que analiza el TFA aún continúan rigiéndose por las obligaciones establecidas en el Reglamento de medidas administrativas del OEFA, dado que al momento de ocurridos los hechos de dichos procedimientos se encontraba en el marco vigente de las obligaciones contenidas en dicho reglamento.

⁶⁸ Cabe resaltar que, en los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo N° 010-2013-OEFA/CD se establece que los lineamientos para la aplicación de las medidas correctivas previstas en el literal d) del numeral 22.2 del artículo 22 de la Ley del SINEFA son expedidos con el propósito de facilitar a los órganos resolutorios del OEFA y a los administrados de su comprensión y correspondiente aplicación.

que durante el periodo de tres (3) años contados a partir de la vigencia de la referida ley, el OEFA privilegiará las acciones orientadas a la pretensión y corrección de la conducta infractora en material ambiental. De esta forma, durante dicho periodo, que se computa del 13-07-2014 al 13-07-2017, el OEFA tramitará procedimientos sancionadores excepcionales y si la autoridad administrativa declara la existencia de infracción, ordenará la realización de medidas correctivas destinadas a revertir los efectos de la conducta infractora⁶⁹.

9. En esa línea, se aprueban **Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230**, Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD, en cuyo numeral 2.2 de su artículo 2° se establece que en caso se verifique la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del artículo 19 de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda⁷⁰.

69

Ley N° 30230

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 periodo 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:

- a) 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.
- b) Actividades que se realicen sin contar con el instrumento de gestión ambiental o la autorización de inicio de operaciones correspondientes, o en zonas prohibidas.
- c) 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.

70

Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD

Artículo 2°.- Procedimientos sancionadores en trámite

Tratándose de los procedimientos sancionadores en trámite en primera instancia administrativa, corresponde aplicar lo siguiente:

(...)

2.2 Si se verifica la existencia de infracción administrativa distinta a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19° de la Ley N° 30230, primero se dictará la medida correctiva respectiva, y ante su incumplimiento, la multa que corresponda, con la reducción del 50% (cincuenta por ciento) si la multa se hubiera determinado mediante la Metodología para el cálculo de las multas base y la aplicación de los factores agravantes y atenuantes a utilizar en la graduación de sanciones, aprobada por Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 035-2013-OEFA/PCD, o norma que la sustituya, en aplicación de lo establecido en el segundo párrafo y la primera oración del tercer párrafo del artículo antes mencionado.

En caso se acredite la existencia de infracción administrativa, pero el administrado ha revertido, remediado o compensado todos los impactos negativos generados por dicha conducta y, adicionalmente, no resulta pertinente el dictado de una medida correctiva, la Autoridad Decisora se limitará a declarar en la resolución respectiva la existencia de responsabilidad administrativa. Si dicha resolución adquiere firmeza, será tomada en cuenta para determinar la reincidencia, sin perjuicio de su inscripción en el Registro de Infractores Ambientales.

Evaluación del caso concreto

10. Mediante la Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI, la DFSAI ordenó a Petrobras el cumplimiento de la siguiente medida correctiva:

Cuadro N° 2: Detalle de la medida correctiva impuesta

N°	Conducta infractora	Obligación	Plazo de cumplimiento	Forma y plazo para acreditar el cumplimiento
1	La Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X, operado por Petrobras, no contaba con un sistema de contención, recolección y tratamiento de fugas y derrames.	El administrado deberá implementar en la Plataforma 709 (cabezal del Pozo 709/TA-28) del Lote X un sistema de contención, recolección y tratamiento de derrames del pozo, equivalente a los sistemas de contención para equipos de manipulación de hidrocarburos líquidos o proceder a cerrar el pozo de forma permanente a fin de evitar potenciales impactos negativos al ambiente generados por derrames de hidrocarburos.	Cincuenta (50) días hábiles contados desde la notificación de la resolución apelada.	Remitir a la DFSAI, en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles contados a partir de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva, un flujograma del sistema implementado, debidamente fechadas y georreferenciadas.

Fuente: Resolución Directoral N° 943-2016-OEFA/DFSAI
Elaboración: TFA

11. Como se puede apreciar de la lectura de dicho extracto, la DFSAI ha impuesto una obligación alternativa: el administrado (i) implementa un sistema de contención, recolección y tratamiento o bien (ii) cierra el pozo de forma permanente. Cabe precisar que los artículos 1131° y 1162° del Código Civil señalan que el deudor, a su elección, solo debe cumplir una de las prestaciones, con lo cual queda liberado de su obligación⁷¹.

⁷¹

CÓDIGO CIVIL

Prestaciones alternativas

Artículo 1161.- El obligado alternativamente a diversas prestaciones, sólo debe cumplir por completo una de ellas.

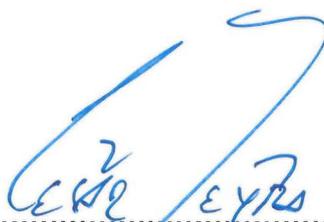
Reglas para elección de prestaciones alternativas

Artículo 1162.- La elección de la prestación corresponde al deudor, si no se ha atribuido esta facultad al acreedor o a un tercero.

Quien deba practicar la elección no podrá elegir parte de una **prestación** y parte de otra.

Son aplicables a estos casos las reglas del artículo 1144.

12. Por ello, En el presente caso corresponde a Petrobras elegir que obligación ejecutará, y una vez implementada, se dará por cumplida la medida correctiva. En ese sentido considero que no se debería limitar la capacidad de decisión del administrado. Pues él, conforme a su experiencia y su conocimiento del mercado de hidrocarburos sabrá lo que le es más favorable.
13. Pues, ya sea que (i) implemente un sistema de contención, recolección y tratamiento o bien (ii) cierre el pozo de forma permanente, en ambos casos se habrá cuidado el medio ambiente de manera adecuada.
14. Además, dichas obligaciones alternativas dictadas por la DFSAI son acordes con el artículo 22° de la Ley del SINEFA y sus normas reglamentarias que regulan las medidas correctivas de manera sustantiva, esto es establecen que es una medida correctiva, en que supuestos procede, así como su intensidad, modo y forma.
15. Asimismo, son acordes con el artículo 19° de la Ley N° 30230 y su norma reglamentaria, que en la medida que solo regulan la aplicación de las medias correctivas de forma adjetiva, deben ser interpretadas en forma sistemática con el artículo 22° de la Ley del SINEFA; más aún cuando ambas normas tienen como marco de referencia los principios de prevención y precaución ambiental⁷², así como el artículo 2° (numeral 22) y el artículo 44° de la Constitución.



.....
CÉSAR ABRAHAM NEYRA CRUZADO

Presidente

**Sala Especializada en Minería, Energía, Pesquería
e Industria Manufacturera**

Tribunal de Fiscalización Ambiental

⁷²

A mayor abundamiento, cabe señalar que en las Resoluciones 044-2017-OEFA/TFA-SME y 054-2017-OEFA/TFA-SME el Tribunal de Fiscalización Ambiental utilizó como marco normativo de las medidas correctivas lo señalado en la Ley del SINEFA y lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley N° 30230.