



EXPEDIENTE N° : 313-2013-OEFA/DFSAI/PAS
ADMINISTRADO : GRAÑA Y MONTERO PETROLERA S.A.¹
UNIDAD FISCALIZABLE : PLANTA DE PROCESAMIENTO DE GAS NATURAL – PARIÑAS
PLANTA DE PROCESAMIENTO DE LÍQUIDOS DE GAS NATURAL - VERDÚN
UBICACIÓN : DISTRITO DE PARIÑAS Y LA BREA, PROVINCIA DE TALARA, DEPARTAMENTO DE PIURA
SECTOR : HIDROCARBUROS LIQUIDOS
MATERIAS : PLAN DE CESE TEMPORAL
MEDIDAS CORRECTIVAS
RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
REGISTRO DE ACTOS ADMINISTRATIVOS

Lima, 28 de noviembre del 2017

VISTOS: El Informe Final de Instrucción N° 0721-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 14 de agosto del 2017, los escritos de descargos del 16 de mayo del 2016 y 28 de agosto del 2017 presentado por Graña y Montero Petrolera S.A.; y,

CONSIDERANDO:

I. ANTECEDENTES

1. Del 20 al 21 de abril del 2012, la Dirección de Supervisión del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA (en lo sucesivo, Dirección de Supervisión) realizó una supervisión regular² a las instalaciones de la antigua Planta de Fraccionamiento de Gas Natural - Pariñas (en lo sucesivo, Planta Pariñas) y a la Planta de Procesamiento de Líquidos de Gas Natural – Verdún (en lo sucesivo, Planta Verdún) operadas por Graña y Montero Petrolera S.A. (en lo sucesivo GMP), con la finalidad de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental y de sus obligaciones ambientales fiscalizables.
2. El Informe de Supervisión N° 1157-2012-OEFA/DS³ (en lo sucesivo, Informe de Supervisión), analizó el supuesto incumplimiento de la obligación ambiental fiscalizable cometida por el administrado. Asimismo, el Informe Técnico Acusatorio N° 155-2013-OEFA/DS⁴ del 17 de mayo del 2013 (en lo sucesivo, Informe Técnico Acusatorio) contiene el desarrollo del presunto incumplimiento detectado durante la supervisión, que concluye la responsabilidad de GMP por una presunta infracción a la normativa ambiental.
3. Mediante la Resolución Subdirectoral N° 353-2016-OEFA-DFSAI/SDI⁵ del 14 de abril del 2016 y notificada el 18 de abril de dicho año⁶, la Subdirección de Instrucción e Investigación (en lo sucesivo, Subdirección de Instrucción) de la

¹ Empresa con Registro Único de Contribuyentes N° 20100153832.

² El Acta de Supervisión N° 007419 se encuentra en el folio 38 del Expediente.

³ Folio 6 del Expediente.

⁴ Folio 1 del Expediente.

⁵ Folios del 56 al 62 del Expediente.

⁶ Folio 63 del expediente.



Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos (en lo sucesivo, DFSAI) inició el presente procedimiento administrativo sancionador (en lo sucesivo, PAS) contra el administrado, atribuyéndole a título de cargo la presunta conducta infractora que se detalla a continuación en la Tabla N° 1:

Tabla N° 1: Presunto Incumplimiento imputado a GMP

Hecho Imputado	Norma supuestamente incumplida	Norma que tipifica la eventual sanción	Eventual sanción aplicable
Graña y Montero Petrolera S.A. habría realizado la suspensión de sus actividades de hidrocarburos en la Planta Pariñas y Planta Verdún sin contar con la aprobación de un Plan de Cese Temporal de Actividades por parte de la autoridad competente.	Artículo 91° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM	Numeral 3.4.1 de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, contenida en la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de OSINERGMIN, aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias	Hasta 15 UIT

4. El 16 de mayo del 2016, GMP presentó su escrito de descargos⁷ a la Resolución Subdirectoral N° 353-2016-OEFA-DFSAI/SDI (en lo sucesivo, RSD N° 353-2016).
5. El 21 de junio del 2016, la DFSAI emitió la Resolución Directoral N° 859-2016-OEFA/DFSAI⁸, mediante la cual resolvió declarar la existencia de responsabilidad administrativa de GMP por la comisión de la infracción contenida en la Tabla N° 1.
6. El 14 de junio del 2016, GMP interpuso recurso de apelación⁹ contra la Resolución Directoral N° 859-2016-OEFA/DFSAI.
7. Mediante Resolución Directoral N° 1027-2016-OEFA/DFSAI¹⁰ del 20 de julio del 2016, la DFSAI resolvió conceder el recurso de apelación interpuesto por el administrado, así como elevar los actuados al Tribunal de Fiscalización Ambiental.
8. Mediante Resolución N° 021-2016-OEFA/TFA-SME del 27 de octubre del 2016¹¹, la Sala Especializada en Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA (en lo sucesivo, TFA) resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 859-2016-OEFA/DFSAI, toda vez que consideró que para la aplicación de la retroactividad benigna, la DFSAI partió del análisis establecido en las normas sustantivas, mas no sobre la base de los dispuesto en las normas

⁷ Folio 74 del Expediente.

⁸ Folios del 135 al 150 del Expediente.

Folio 154 del Expediente.

Folio 180 del Expediente.

Folio 184 del Expediente.





tipificadoras, debiéndose retrotraer el PAS hasta el momento en que el vicio se produjo.

9. El 14 de agosto del 2017, la Subdirección de Instrucción emitió el Informe Final de Instrucción N° 0721-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹², (en lo sucesivo, Informe Final de Instrucción), que fue notificado a GMP mediante Carta N° 1380-2017-OEFA/DFSAI/SDI¹³ el 21 de agosto del 2017.
10. El 28 de agosto del 2017, GMP presentó sus descargos¹⁴ al Informe Final de Instrucción.

II. NORMAS PROCEDIMENTALES APLICABLES AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR: PROCEDIMIENTO EXCEPCIONAL

11. El presente PAS se encuentra en el ámbito de aplicación del artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimiento y permisos para la promoción y dinamización de inversión en el país, por lo que corresponde aplicar al mismo las disposiciones contenidas en la citada Ley, en las "Normas Reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230", aprobadas por Resolución de Consejo Directivo N° 026-2014-OEFA/CD (en lo sucesivo, Normas Reglamentarias) y en el Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, aprobado por Resolución Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD (en lo sucesivo, TUO del RPAS), al tratarse de un procedimiento en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD¹⁵.
12. En ese sentido, se verifica que las infracciones imputadas en el presente PAS son distintas a los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del artículo 19° de la Ley N° 30230, pues no se aprecia que la supuesta infracción que genere daño real a la salud o vida de las personas se trate del desarrollo de actividades sin certificación ambiental o en zonas prohibidas, o que configuren el supuesto de la reincidencia. En tal sentido, en concordancia con el artículo 2° de las Normas Reglamentarias¹⁶, de acreditarse la existencia de infracción administrativa, corresponderá emitir:

¹² Folios 212 al 224 del Expediente (anverso y reverso).

¹³ Folio 225 del Expediente.

¹⁴ Folio 227 del Expediente.

¹⁵ Ello conforme a lo dispuesto en el Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Consejo Directivo N° 027-2017-OEFA/CD, el cual establece lo siguiente:

Disposición Complementaria Transitoria

Única: Los procedimientos administrativos sancionadores que se encuentren en trámite continúan rigiéndose por las disposiciones bajo las cuales fueron iniciados, salvo las disposiciones del nuevo Reglamento que reconozcan derechos o facultades más beneficiosos a los administrados.

En ese sentido, a efectos del presente procedimiento administrativo sancionador seguirá rigiendo el TUO del RPAS, salvo en los aspectos que se configure el supuesto de la excepción establecida en la referida Única Disposición Transitoria.

Normas reglamentarias que facilitan la aplicación de lo establecido en el Artículo 19° de la Ley N° 30230, aprobadas por la 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:

2.1 Si se verifica la existencia de infracción administrativa en los supuestos establecidos en los literales a), b) y c) del tercer párrafo del Artículo 19 de la Ley N° 30230, se impondrá la multa que corresponda, sin reducción del 50% (cincuenta por ciento) a que se refiere la primera oración del tercer párrafo de dicho artículo, y sin perjuicio de que se ordenen las medidas correctivas a que hubiere lugar.





- (i) Una primera resolución que determine la responsabilidad administrativa del infractor y ordene la correspondiente medida correctiva, de ser el caso.
 - (ii) En caso de incumplirse la medida correctiva, una segunda resolución que sancione la infracción administrativa.
13. Cabe resaltar que, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 19° de la Ley N° 30230, la primera resolución suspenderá el PAS, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica el cumplimiento de la medida correctiva, de lo contrario se reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva.

III. ANALISIS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

III.1 **Único hecho imputado:** Graña y Montero Petrolera S.A. habría realizado la suspensión de sus actividades de hidrocarburos en la Planta Pariñas y Planta Verdún sin contar con la aprobación de un Plan de Cese Temporal de Actividades por parte de la autoridad competente.

a) Análisis del hecho imputado

Planta de Procesamiento de Gas Natural Pariñas

14. La Dirección de Supervisión realizó el 20 y 21 de abril del 2012 una supervisión regular¹⁷ a las instalaciones de la Planta Pariñas operada por GMP, oportunidad en la cual detectó¹⁸ que el administrado suspendió sus operaciones sin contar con el Plan de Cese Temporal de Actividades aprobado por la autoridad competente.
15. En el Informe de Supervisión¹⁹ se verificó que la Planta Pariñas no se encontraba operando, hecho que se sustenta con el registro fotográfico N° 23²⁰ adjunto al Informe de Supervisión, del cual se desprende que la Planta Pariñas (adyacente a la nueva Planta Pariñas) se encontraba sin operación.
16. Cabe precisar que, el estado de suspensión de las operaciones en la Planta Pariñas fue corroborado a través del escrito con Registro N° 016596²¹, en el cual

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. (...)"

¹⁷ El Acta de Supervisión N° 007419 se encuentra en el folio 38 del Expediente.

¹⁸ **Informe de Supervisión:**

"1. En la supervisión Ambiental efectuada a la Planta Pariñas se detectó que la Planta Antigua de Fraccionamiento no se encuentra operando, además la empresa supervisada no cumplió con presentar su Plan de Cese Temporal para someterlo a la aprobación del DGAAE.

¹⁹ Folio 8 del Expediente (reverso).

²⁰ Folio 38 del Expediente.

²¹ Escrito con Registro N° 016596 del 31 de julio del 2012, adjunto como anexo al Informe de Supervisión.



GMP presentó, entre otros documentos, el Informe semestral de monitoreo ambiental de la Planta de Procesamiento de Gas Natural Pariñas (correspondiente a junio 2012). Al respecto, en el Numeral 1 de dicho documento, se indicó que *“el estado actual de la Planta de Procesamiento de Gas Natural Pariñas – Antigua es de “Disponibilidad Operativa”²², es decir que, si bien la referida planta no se encontraba operando, esta se encuentra lista para reanudar sus operaciones en cualquier momento que el administrado lo decida.*

Planta de Procesamiento de Líquidos de Gas Natural Verdún

17. Durante la supervisión realizada el 20 y 21 de abril del 2012, la Dirección de Supervisión detectó²³ que la Planta Verdún suspendió sus operaciones sin contar con el Plan de Cese Temporal de Actividades aprobado por la autoridad competente.
 18. En el Informe de Supervisión²⁴ se indicó que la Planta Verdún no se encontraba operando, hecho que se sustenta con los registros fotográficos²⁵ N° 27, 28, 29 y 30 adjuntos al Informe de Supervisión, de los cuales se desprende que la Planta Verdún (adyacente a la nueva Planta Pariñas) se encontraba sin operación.
 19. Del mismo modo, el estado de suspensión de operaciones en la Planta Verdún fue señalado por GMP mediante escrito con registro N° 016596²⁶, mediante el cual presentó el Informe semestral de monitoreo ambiental de la Planta de Procesamiento de Líquidos de Gas Natural Verdún (correspondiente a junio 2012). Al respecto, en el Numeral 1 de dicho documento, se indicó que *“el estado actual de la Planta de Procesamiento de Líquidos de Gas Natural es de “Disponibilidad Operativa”²⁷, esto es, que la referida planta, si bien no se encontraba operando, se encuentra lista para reanudar sus operaciones en cualquier momento que el administrado lo decida.*
- b) Análisis de los descargos
- b.1. Sobre la aplicación de la tipificación aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, en virtud del principio de retroactividad benigna
20. Graña y Montero señaló que mediante la RSD N° 353-2016 se le imputó la comisión de la infracción descrita en el Numeral 3.4.1. de Tipificación de Infracciones y escala de multas y sanciones del OSINERGMIN, aprobado por la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (en lo sucesivo, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD); sin embargo, dicha infracción habría sido destipificada por la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD,

²² Folio 41 del Expediente.

²³ Informe de Supervisión:
“(…)”

²⁴ 2. En la supervisión Ambiental efectuada a la Planta Verdún se detectó que la Planta Antigua de Fraccionamiento no se encuentra operando, además la empresa supervisada no cumplió con presentar su Plan de Cese Temporal para someterlo a la aprobación del DGAAE”.

²⁵ Folio 8 del Expediente (reverso).

Folios 16 y 17 del Expediente.

²⁶ Escrito con registro N° 016596 del 31 de julio del 2012, adjunto como anexo al Informe de Supervisión.

²⁷ Folio 49 del Expediente.





toda vez que esta última modificó y sustituyó íntegramente la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, derogando la sección ambiental de la misma.

21. GMP agregó que debido a que el tipo infractor previsto en el Numeral 3.4.1. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD ha sido derogado, no cabe declarar responsabilidad administrativa en su contra, de conformidad con el principio de retroactividad benigna²⁸ recogido en la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, LPAG). Sin perjuicio de lo anterior, precisó que de declararse la responsabilidad administrativa sobre la base de la infracción prevista en el Numeral 3.4.1. en referencia, la DFSAI vulneraría el principio de tipicidad²⁹ establecido en la LPAG.
22. Al respecto, con la finalidad de analizar la supuesta vulneración de los principios citados por GMP, se procederá a evaluar la transferencia de funciones en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, así como las normas emitidas por el OSINERGMIN con posterioridad a la transferencia de dichas funciones; para luego determinar, la vigencia de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias, y su aplicación en el presente PAS.

La transferencia de funciones en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA

23. Mediante la Segunda Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N° 1013, que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente³⁰, se creó el OEFA.



²⁸ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 246°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa.

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

(...)

5.- Irretroactividad. - Son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables. Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorecen al presunto infractor o al infractor, tanto en lo referido a la tipificación de la infracción como a la sanción y a sus plazos de prescripción, incluso respecto de las sanciones en ejecución al entrar en vigor la nueva disposición.

²⁹ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 246°.- Principios de la Potestad Sancionadora Administrativa.

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

(...)

4. Tipicidad. - Solo constituyen conductas sancionables administrativamente las infracciones previstas expresamente en normas con rango de ley mediante su tipificación como tales, sin admitir interpretación extensiva o analogía. Las disposiciones reglamentarias de desarrollo pueden especificar o graduar aquellas dirigidas a identificar las conductas o determinar sanciones, sin constituir nuevas conductas sancionables a las previstas legalmente, salvo los casos en que la ley o Decreto Legislativo permita tipificar infracciones por norma reglamentaria. A través de la tipificación de infracciones no se puede imponer a los administrados el cumplimiento de obligaciones que no estén previstas previamente en una norma legal o reglamentaria, según corresponda.

En la configuración de los regímenes sancionadores se evita la tipificación de infracciones con idéntico supuesto de hecho e idéntico fundamento respecto de aquellos delitos o faltas ya establecidos en las leyes penales o respecto de aquellas infracciones ya tipificadas en otras normas administrativas sancionadoras.

Decreto Legislativo N° 1013 que aprueba la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente.

"Segunda Disposición Complementaria Final

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."





24. El Artículo 11° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en lo sucesivo, Ley del SINEFA)³¹, establece como funciones generales del OEFA, la función evaluadora, supervisora directa, la función supervisora de entidades públicas, la función fiscalizadora, sancionadora y normativa. Asimismo, la Primera Disposición Complementaria Final de la Ley del SINEFA³², establece que el OEFA asumirá las funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental que las entidades sectoriales se encuentran ejerciendo.
25. Mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, se aprobó el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del OSINERGMIN al OEFA, indicándose que éste último podrá aplicar la escala de sanciones que hubiera aprobado el OSINERGMIN en materia ambiental.
26. A través de la Resolución N° 001-2011-OEFA/CD, el Consejo Directivo del OEFA aprobó los aspectos objeto de transferencia de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental en materia de hidrocarburos líquidos provenientes del OSINERGMIN y se estableció el 4 de marzo de 2011 como la fecha en que le correspondía asumir dichas funciones.
27. En consecuencia, desde el 4 de marzo de 2011, el OEFA es competente para normar, evaluar y fiscalizar materia ambiental en las actividades de hidrocarburos; mientras que el OSINERGMIN es competente para normar, evaluar y fiscalizar dichas actividades en materia de seguridad e higiene. Asimismo, el OEFA está facultado para aplicar la Escala de Infracciones y Sanciones aprobada por el OSINERGMIN mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, específicamente, la escala establece tipificaciones en materia ambiental para las actividades de hidrocarburos.

La vigencia de la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos del OSINERGMIN aprobada por Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y su aplicación en el presente PAS

28. Mediante la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD del 27 de diciembre del 2012, el OSINERGMIN aprobó la Tipificación y Escala de Multas y Sanciones de Hidrocarburos, la cual modificó íntegramente la versión de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD del 14 de febrero del 2003. Cabe precisar que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD no

³¹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

"Artículo 11°.- Funciones generales

Son funciones generales del OEFA:

(...)

d) *Función Fiscalizadora y Sancionadora: comprende la facultad de investigar la comisión de posibles infracciones administrativas sancionables y de imponer sanciones por el incumplimiento de obligaciones así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA."*

Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobada mediante Ley N° 29325.

Disposiciones Complementarias Finales

"Primera. -

(...)

Las entidades sectoriales que se encuentren realizando funciones de evaluación, supervisión, fiscalización, control y sanción en materia ambiental, en (30) días útiles, contado a partir de la entrada en vigencia del respectivo Decreto Supremo, deben individualizar el acervo documentario, personal, bienes y recursos que serán transferidos al OEFA, poniéndolo en conocimiento y disposición de éste para su análisis acordar conjuntamente los aspectos objeto de la transferencia.

(...)"



- recoge las tipificaciones de infracciones en materia ambiental, sino únicamente aquellos referidos a temas técnicos y de seguridad que actualmente son de competencia del OSINERGMIN.
29. Al respecto, la eliminación de las tipificaciones en materia ambiental del subsector hidrocarburos alegada por GMP, no implica una derogación o pérdida de efectividad de dichas tipificaciones, debido a que el OEFA es la única entidad competente para aprobar modificaciones normativas en materia ambiental del subsector hidrocarburos desde el 4 de marzo de 2011, conforme con los términos expuestos precedentemente.
30. Sobre el particular, el TFA³³ ha señalado en reiterados pronunciamientos que interpretar que la tipificación aprobada por la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD dejó sin efecto la referida a la materia ambiental y contenida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD implicaría desconocer las competencias atribuidas normativamente al OEFA, vulnerando el principio de legalidad; y que aplicar la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y sus modificatorias por parte de OEFA constituye una facultad atribuida por el Artículo 4° del Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM, la cual permite a esta Entidad continuar aplicando la normativa sancionadora en materia ambiental.
31. Sin perjuicio de lo señalado, de acuerdo con los considerandos de la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS/CD, se desprende que dicha norma fue aprobada debido a que el OSINERGMIN necesitaba contar con un instrumento jurídico actualizado que ordene y sistematice de manera integral el universo de hechos u omisiones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos; y sirva de sustento para el ejercicio de la supervisión y fiscalización de las obligaciones en materia técnica y de seguridad del subsector hidrocarburos.
32. En ese sentido, contrariamente a lo expuesto por el administrado, en el presente PAS no se están vulnerando los principios de tipicidad, ni de irretroactividad, en la medida que la Resolución de Consejo Directivo N° 271-2012-OS-CD no destipificó la infracción administrativa prevista en el Numeral 3.4.1. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS-CD, siendo el OEFA el único competente para emitir las normas que tipifican las infracciones en materia ambiental del subsector de hidrocarburos y exigir su cumplimiento, correspondiendo así desestimar el presente extremo de los descargos de GMP.
33. Por otro lado, el administrado precisó que el TFA mediante la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 se pronunció en un caso similar, respecto a la aplicación de la retroactividad benigna. Sin embargo, corresponde precisar que lo resuelto por dicha instancia³⁴ no se encuentra relacionado con la aplicación de la



³³ Resolución N° 023-2016-OEFA/TFA-SEE emitida el 1 de abril del 2016 por el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA.

³⁴ En efecto, el Tribunal de Fiscalización Ambiental del OEFA, ha expuesto lo siguiente :

"39. En lo concerniente a la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 emitida por la Primera Sala Especializada Permanente competente en las materias de Minería y Energía del Tribunal de Fiscalización Ambiental a la cual hace referencia Savia Perú, debe señalarse que, a través de dicha resolución, se resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 191-2014-OEFA/DFSAI, al considerarse que dicho acto administrativo en concreto adolecía de un vicio que acarrea su nulidad, pues la aplicación de la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD no resultaba válida; sin embargo, el referido pronunciamiento no hizo alusión a la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

40. Otro aspecto a resaltar es que la Resolución N° 022-2014-OEFA/TFA-SEP1 no tiene la calidad de precedente de observancia obligatoria, ello en la medida que a través del mencionado acto la Sala no dispuso interpretar "de modo expreso y con carácter general el sentido de la legislación", tal como lo prescribe el numeral 1 del artículo VI del Título Preliminar de la Ley N° 27444. En tal sentido, si bien la resolución mencionada fue emitida





Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD (norma tipificadora aplicada en el presente caso), sino que versa sobre normas aplicables a la actividad de minería, como la Resolución de Consejo Directivo N° 185-2008-OS/CD, que aprobó la Tipificación de Infracciones Generales y Escala de Multas y Sanciones del OSINERGMIN aplicable a la actividad minera. En ese sentido, el argumento expuesto por GMP en el presente extremo de sus descargos no resulta pertinente, por lo que debe ser desestimado.

34. Finalmente, el administrado sostuvo que si bien, mediante el Decreto Supremo N° 001-2010-MINAM se facultó al OEFA para utilizar la escala de multas que hubiera aprobado el OSINERGMIN, se entiende que dicha medida era temporal, en tanto OEFA no tuviera sus propias normas, siendo dos años un tiempo suficiente para ello, pues el hecho que no lo haya realizado no debe perjudicar a los administrados y crear una situación de inseguridad jurídica³⁵.
35. Sobre el particular, como se ha expuesto precedentemente, el OEFA se encuentra facultado normativamente para aplicar las tipificaciones y escala de sanciones que en materia ambiental haya emitido el OSINERGMIN; en tal sentido, la aplicación de dichos dispositivos constituye una facultad sustentada precisamente en el marco jurídico, el cual busca garantizar la continuidad del ejercicio de la política de protección ambiental. Por ello, corresponde desestimar el presente extremo de los descargos del administrado.

b.2. La Resolución Subdirectoral N° 353-2016 habría vulnerado el principio de tipicidad

36. GMP señaló que la RSD N° 353-2016 habría vulnerado el principio de tipicidad, toda vez que el hecho imputado, referido a la suspensión de actividades de hidrocarburos sin haber contado con un plan de cese temporal previamente aprobado, no coincidiría con la conducta infractora descrita en el Numeral 3.4.1. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, la cual se encontraría relacionada más bien al inicio de operaciones sin un Estudio Ambiental o Instrumento de Gestión Ambiental aprobado.
37. Al respecto, conforme ha señalado el TFA en la Resolución N° 021-2016-OEFA/TFA-SME³⁶, el hecho imputado en el presente caso sí se adecúa con la descripción típica de la infracción contenida en el Numeral 3.4.1. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, toda vez que ambos se encuentran referidos a la realización de actividades sin contar con un instrumento de gestión ambiental aprobado por la autoridad competente.
38. Cabe acotar que la importancia de contar con la aprobación de un Plan de Cese Temporal antes de efectuarse el cese temporal de la actividad de hidrocarburos reside en que dicho instrumento contiene un conjunto de acciones o medidas para dejar temporalmente las actividades de hidrocarburos (en un área o instalación) y de esta forma prevenir la ocurrencia de impactos ambientales negativos.

válidamente, esta no tiene, nuevamente, el carácter de precedente de observancia obligatoria emitido por el Tribunal de Fiscalización Ambiental".

Folio 83, reverso del Expediente.

Folio 184 del Expediente.

36



39. De otro lado, el administrado agregó que no inició actividades en las Plantas Pariñas y Verdún sin un instrumento de gestión ambiental aprobado, en la medida que cuenta con un PAMA aprobado mediante el Oficio N° 136-95-E; y, por otro lado, tampoco realizó trabajos de ampliación en las referidas plantas, por lo que, de ninguna manera, resulta aplicable en el presente caso el Numeral 3.4.1. de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.

40. Al respecto, se debe indicar que lo señalado por el administrado no resulta pertinente, toda vez que el instrumento de gestión ambiental exigido por la normativa en cuanto al desarrollo de actividades de cese temporal era el Plan de Cese Temporal, y no el PAMA, conforme con lo establecido en el Artículo 91° del RPAAH.

b.3. Sobre la suspensión de actividades sin contar con un Plan de Cese Temporal

Nulidad de la Resolución Directoral N° 859-2016-OEFA/DFSAI

41. Mediante Resolución N° 021-2016-OEFA/TFA-SME del 27 de octubre del 2016³⁷, el TFA, resolvió declarar la nulidad de la Resolución Directoral N° 859-2016-OEFA/DFSAI, toda vez que, para la aplicación de la retroactividad benigna, se partió del análisis de lo establecido en las normas sustantivas, mas no sobre la base de lo dispuesto en las normas tipificadoras.

42. El TFA³⁸ recalcó que el análisis de benignidad se realiza sobre la base de las normas tipificadoras, en la medida que son estas las que califican determinadas conductas como infracciones administrativas, y, a su vez, las que determinan su consecuencia jurídica (multas administrativas). Asimismo, señaló que, en los casos en que la norma tipificadora esté relacionada a una norma sustantiva, el análisis en referencia debe realizarse conjuntamente, no obstante, debe iniciarse sobre la base de la norma tipificadora.

43. Adicionalmente, el TFA³⁹ precisó que - en el presente PAS - debió realizarse el análisis conjunto de la norma tipificadora y sustantiva, partiendo sobre la base de lo dispuesto en la norma tipificadora, es decir, analizando lo dispuesto en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, ello en la medida que dichas normas recogen disposiciones relativas a las actividades de hidrocarburos y tipifican el supuesto de hecho materia de evaluación en el presente PAS (suspensión de actividades de hidrocarburos).

Sobre la aplicación de la retroactividad benigna a las disposiciones del Plan de Cese Temporal

44. En el Informe Final de Instrucción, la Subdirección de Instrucción concluyó que para aplicar la retroactividad benigna corresponde realizar un análisis integral de i) las normas sustantivas contenidas en el Artículo 91° del Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM (en lo sucesivo, RPAAH), y del artículo 97° del Decreto



³⁷ Folio 184 del Expediente.

³⁸ Folio 199 del Expediente, fundamento 76.

³⁹ Folio 200 del Expediente (reverso), fundamento 83.





Supremo N° 039-2014-EM, que aprueba el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos (en lo sucesivo, actual RPAAH); y de otro lado, ii) la identificación de una norma tipificadora que establezca una consecuencia más beneficiosa que la prevista en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD. La comparación en referencia se muestra a continuación:

Tabla N° 3: Análisis Integral de la retroactividad benigna

Norma	Regulación Anterior	Regulación Actual
Sustantiva	<p>Decreto Supremo N° 015-2006-EM</p> <p>Artículo 91°.- Cuando el operador decida suspender temporalmente sus actividades en todo o en parte, <u>deberá elaborar un Plan de Cese Temporal de Actividades</u> destinado a asegurar la prevención de incidentes ambientales y su control en caso de ocurrencia, y someterlo a <u>aprobación por la DGAAE</u>. El procedimiento administrativo seguirá lo dispuesto en el artículo 89° sobre terminación de actividades. El reinicio de actividades se realizará informando previamente a la DGAAE de tal hecho.</p>	<p>Decreto Supremo N° 039-2014-EM</p> <p>Artículo 97.- Suspensión temporal de Actividades</p> <p>Cuando el Titular decida suspender temporalmente sus actividades, en todo o en parte, deberá <u>informar previamente a la Autoridad Ambiental Competente y a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental</u>, proponiendo la duración de la suspensión y adjuntando el compromiso de cumplir con las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado, a fin de asegurar la calidad ambiental y la prevención y control de incidentes, por el tiempo que dure dicha suspensión. El reinicio de actividades se realizará informando de tal hecho, previamente, a la Autoridad Ambiental Competente correspondiente y a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental.</p>
Tipificadora	<p>Numeral 3.4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD.</p> <p>(Inicio de operaciones y/o realización de trabajos de ampliación sin Estudio Ambiental y/o Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados)</p> <p>Multa: Hasta 2,000 UIT</p>	<p>Numeral 4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD. (Vigencia 19/08/2015)</p> <p>(No informar sobre la suspensión temporal de actividades; y/o no indicar la duración de la suspensión ni adjuntar el compromiso de cumplir con las medidas establecidas en el Estudio Ambiental aprobado; y/o no informar el reinicio de la actividad)</p> <p>Multa: De 50 a 500 UIT</p> <hr/> <p>Numeral 2.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD. (Vigencia 18/12/2013)</p> <p>(Incumplir lo establecido en los Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados, sin generar daño potencial o real a la flora, la fauna, la vida o salud humana)</p> <p>Multa: De 5 a 500 UIT</p>





Fuente: Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y su modificatoria Resolución de Consejo Directivo N° 358-2008-OS/CD, Decreto Supremo N° 039-2014-EM, y, Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD.

45. Al respecto, GMP cuestionó las comparaciones en materia de la base y los topes de las multas establecidas en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, 049-2013-OEFA/CD y 035-2015-OEFA/CD, pues señaló que no es posible comparar dichos dispositivos porque ya no existe un instrumento de gestión ambiental para suspender operaciones.
46. Sin embargo, de la verificación de las normas tipificadoras en cuestión (véase la tabla anterior), se advierte que la multa (hasta 2,000 UIT) establecida en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, no es equiparable a la escala señalada en la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD (de 50 a 500 UIT), e inclusive, tampoco resulta equiparable con la escala establecida en la Resolución de Consejo Directivo N° 049-2013-OEFA/CD (de 5 a 500 UIT).
47. Ello es así, debido a que, mientras en la escala de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD se establece un tope de UIT's (hasta), que implicaría que la multa administrativa a imponer pueda ser considerada desde el mínimo posible (léase un número mayor a cero); en las escalas de las Resoluciones de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD y N° 049-2013-OEFA/CD, se ha establecido un intervalo (desde - hasta), es decir, no resulta posible establecer la multa administrativa desde el valor mínimo posible, debiendo ser establecida considerando un parámetro superior al mínimo posible, pero menor al límite de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD⁴⁰.
48. En ese sentido, dado que las Resoluciones de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD y N° 049-2013-OEFA/CD, establecen topes, que dependiendo de su aplicación práctica, podrían resultar inferiores o mayores a los contenidos en la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD, la comparación entre dichas normas a fin de determinar cuál puede considerarse la más favorable no resulta posible, pues existen rangos con topes inferiores distintos entre dichas normas, lo que a su vez puede conllevar a que, en ocasiones, la aplicación de una norma sea más beneficiosa que la otra y viceversa.
49. Ahora bien, GMP señaló que en la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, no se ha previsto como infracción administrativa la falta de presentación del Plan de Cese Temporal, toda vez que el nuevo marco regulatorio ya no lo exige⁴¹, debiéndose considerar antes de analizar las normas tipificadoras su destipificación del ordenamiento jurídico.
50. Sobre el particular, la regulación del Plan de Cese Temporal no ha sido destipificada del ordenamiento jurídico. Como se aprecia en la tabla comparativa antes expuesta, la obligación de elaborar un Plan de Cese Temporal de Actividades para someterlo a aprobación (RPAAH) ha sido reemplazada por la obligación de comunicación de la suspensión a las autoridades (actual RPAAH),



⁴⁰ A manera de ejemplo, mediante esta última, existe la posibilidad de imponer multas desde el mínimo inferior hasta las 2,000 UIT, mientras que si se aplicase las Resoluciones de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD y N° 049-2013-OEFA/CD, respectivamente, el mínimo inferior de las multas mínimas sería de 50 o 5 UIT, respectivamente.

⁴¹ Sin embargo, GMP solicitó que, en mérito del "nuevo bloque regulatorio" conformado por el actual RPAAH y la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD, se aplique la retroactividad benigna, pues la conducta imputada ha sido destipificada.





hecho que ha supuesto tal adecuación en la redacción de las normas tipificadoras. (Véase⁴² el supuesto de hecho del numeral 3.4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 028-2003-OS/CD y del numeral 4.1 de la Resolución de Consejo Directivo N° 035-2015-OEFA/CD).

51. Conforme ha señalado el TFA⁴³, para la aplicación práctica de la retroactividad benigna se deberá verificar si la nueva norma establece una consecuencia más beneficiosa, es decir, una destipificación o establecimiento de una sanción inferior. En la medida que el Plan de Cese Temporal no ha sido destipificado, ha correspondido realizar el análisis sobre las normas tipificadoras expuesto precedentemente, debiéndose analizar las normas sustantivas relacionadas al mismo a continuación.
52. De ese modo, del análisis del Artículo 91° del RPAAH, se advierte que en el supuesto de que el operador decida suspender temporalmente sus actividades (en todo o en parte), este deberá previamente a su ejecución: i) elaborar un Plan de Cese Temporal de Actividades; ii) someter el referido plan a la aprobación por la DGAAE; y iii) obtener la aprobación de dicha autoridad.
53. Por su parte, el Artículo 97° del actual RPAAH, dispone que en el supuesto de que el operador decida suspender temporalmente sus actividades (en todo o en parte), este deberá previamente a su ejecución, cumplir con las siguientes condiciones: i) informar dicha decisión a la Autoridad Ambiental Competente y a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental; ii) proponer a dichas entidades la duración de la suspensión temporal de actividades; y iii) adjuntar el compromiso de cumplir con las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado.
54. GMP coincidió en que la aplicación del actual RPAAH es más benigna que el RPAAH, pues, según el Artículo 97° del actual RPAAH, la obligación se entiende cumplida con la comunicación de la suspensión de actividades a la autoridad competente.
55. Como se puede apreciar del análisis comparativo efectuado, el actual RPAAH establece condiciones nuevas y expeditivas, en comparación a las contempladas en la norma anterior (estas son, comunicar la duración de la suspensión temporal de actividades y adjuntar el compromiso de cumplir con las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado), las mismas que, de ser aplicadas de forma retroactiva, podrían resultar más favorables para el administrado.
56. Sin embargo, si bien, la norma sustantiva establecida en el actual RPAAH resulta más favorable al administrado, debe tenerse en cuenta que el análisis integral de la retroactividad benigna importa un análisis normativo conjunto de la norma tipificadora y sustantiva, pero partiendo sobre la base de la norma tipificadora, que – como se ha señalado precedentemente – no resulta más favorable al

⁴² Mientras en la norma tipificadora anterior se señala "Inicio de operaciones y/o realización de trabajos de ampliación sin Estudio Ambiental y/o Instrumentos de Gestión Ambiental aprobados", la actual norma tipificadora se refiere a "No informar sobre la suspensión temporal de actividades; y/o no indicar la duración de la suspensión ni adjuntar el compromiso de cumplir con las medidas establecidas en el Estudio Ambiental aprobado; y/o no informar el reinicio de la actividad". Esta adecuación en la tipificación implica que la suspensión de actividades no ha sido destipificada del ordenamiento jurídico.

⁴³ Ver el fundamento 74 de la Resolución N° 021-2016-OEFA/TFA-SME del 27 de octubre del 2016.



administrado, pues se ha verificado que las tipificaciones en mención no son equiparables entre sí.

57. Ahora bien, respecto a lo alegado por GMP, consistente en que el Plan de Cese Temporal dejó de ser un instrumento ambiental, conforme la comparación⁴⁴ establecida en la definición de Instrumento de Gestión Ambiental del RPAAH y el Artículo 13° y 14° del actual RPAAH⁴⁵, evidenciándose que ha desaparecido del ordenamiento jurídico, corresponde reiterar que las obligaciones relativas a la suspensión temporal de actividades no se han extinguido, pues dichas disposiciones se encuentran reguladas bajo el Artículo 97° del actual RPAAH.
58. En ese sentido, si bien se ha identificado diferencias entre las obligaciones reguladas (norma sustantiva) en el RPAAH y el actual RPAAH, estas no implican una destipificación, en cambio, la nueva regulación ha simplificado las obligaciones del administrado para la suspensión temporal de actividades normada actualmente. Debido a ello, los Artículos 13° y 14° del actual RPAAH no hacen referencia al Plan de Cese Temporal, pues la obligación que la contenía – y que ha cambiado, más no ha sido eliminada – ya no se ejecuta a través de la presentación de un conjunto de documentos (estudios ambientales y/o instrumentos de gestión ambiental), como los detallados en los Artículos alegados por GMP, sino en la forma establecida en el Artículo 97° del actual RPAAH.
59. Adicionalmente, cabe precisar que si bien, en el actual RPAAH no se ha establecido la figura del Plan de Cese Temporal como un instrumento de gestión ambiental (complementario); dicho dispositivo dispone que durante la suspensión temporal el titular deberá ejecutar las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado, a fin de asegurar la calidad ambiental, la prevención y control de incidentes, por el tiempo que dure dicha suspensión.
60. En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto por el TFA, se considera que no corresponde aplicar la retroactividad benigna para el hecho imputado en el presente PAS, manteniéndose la imputación conforme al RPAAH, no habiendo acreditado el administrado lo contrario⁴⁶ al hecho imputado, cuyo análisis ha sido expuesto precedentemente.
- b.3. Sobre la naturaleza jurídica de la infracción
61. GMP señaló que, la suspensión de actividades⁴⁷ constituye el momento de consumación de la infracción, por lo que la conducta imputada en el PAS corresponde a una infracción instantánea, en la medida que tenía una fecha



⁴⁴ GMP invocó la definición de Instrumento de Gestión Ambiental del RPPAH y el Artículo 13° y 14° del actual RPAAH.

⁴⁵ GMP concluyó que, si los planes de cese ya no están incluidos en la categoría de instrumentos de gestión ambiental vigentes ninguna tipificación actual referida a instrumentos de gestión ambiental los incluye.

⁴⁶ **Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS**
"Artículo 171.- Carga de la prueba
(...)

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

⁴⁷ GMP argumentó que el Artículo 91° del RPAAH hace referencia a un momento determinado en el tiempo para la elaboración del Plan de Cese Temporal, es decir, el cumplimiento de la obligación consiste en la decisión de suspender las actividades en todo o en parte.





determinable de cumplimiento (cuando no se elabora el documento antes de la suspensión). En ese sentido, si no se cumplió con la obligación en tal fecha, señaló que la infracción quedó consumada.

62. De otro lado, GMP argumentó que la conducta imputada podría corresponder alternativamente a una infracción instantánea con efectos permanentes, pues la lesión al bien jurídico protegido se produce en un momento determinado y a pesar de que sus efectos se mantienen en el tiempo, su consumación es instantánea.
63. GMP añade que, en este caso, la infracción se consumó antes de la suspensión, que fue el momento cuando debió elaborar el Plan de Cese Temporal, pues preexiste un momento determinado en el cual se toma la decisión de suspender. Precisó adicionalmente, que los efectos de la conducta son los que pueden permanecer, pero la conducta infractora, se ha producido en un solo acto, debiéndose calificar la conducta como instantánea, o; en el peor de los supuestos; como instantánea con efectos permanentes.
64. Al respecto, corresponde señalar que el Artículo 103° de la Constitución Política del Perú de 1993⁴⁸ establece que la ley se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, no teniendo efectos retroactivos, salvo la aplicación de la ley más favorable al procesado.
65. En un sentido similar, el Numeral 5 del Artículo 246° del Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General (en lo sucesivo, TUO de la LPAG), establece que de acuerdo con el principio de irretroactividad son aplicables las disposiciones sancionadoras vigentes en el momento de incurrir el administrado en la conducta a sancionar, salvo que las posteriores le sean más favorables.
66. Así, en el presente caso, al momento de la comisión de la conducta infractora, se encontraban vigentes las disposiciones sancionadoras previstas en el Artículo 233° de la LPAG⁴⁹, la cual clasificaba a las infracciones como instantáneas y continuadas; constituyendo el referido Artículo 233° de la LPAG la norma vigente aplicable al presente caso. Dicho artículo establecía que, la facultad de las entidades para determinar la existencia de infracciones prescribe a los cuatro (4) años de cometida la infracción o desde que cesó la misma, si fuese continuada.
67. A efectos de conocer el inicio del cómputo del plazo de prescripción, esta Dirección debe determinar, en el marco de lo dispuesto en la LPAG, norma vigente al momento de ocurridos los hechos que son materia de análisis, ante qué tipo de infracción nos encontramos, si se trata de una cuya configuración es instantánea

⁴⁸ Constitución Política del Perú del 1993

Artículo 103.- "(...) La ley, desde su entrada en vigencia, se aplica a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes y no tiene fuerza ni efectos retroactivos; salvo, en ambos supuestos, en materia penal cuando favorece al reo. (...)"

⁴⁹ Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General

"Artículo 233°.- Prescripción

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

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



- o de acción continuada. Cabe indicar que si bien el TUO de la LPAG diferencia actualmente, entre las infracciones continuadas y permanentes, el efecto práctico respecto del cómputo del plazo prescriptorio es similar, es decir, no se inicia en tanto no cesa o subsista la situación antijurídica en el tiempo⁵⁰.
68. Con respecto a las infracciones de naturaleza instantánea, la doctrina considera que: "(...) la ilegalidad se comete a través de una actividad momentánea, por la que se consume el ilícito sin que ello suponga la creación de una situación duradera posterior (...)"⁵¹. En cuanto a las infracciones continuadas, la doctrina señala que: "(...) el plazo no comienza a contarse hasta el momento en que deje de realizarse la acción infractora. Como la infracción se continúa cometiendo hasta que se abandona la situación antijurídica, el plazo de prescripción no se inicia hasta ese momento"⁵². (El subrayado ha sido agregado).
69. El Tribunal de Fiscalización Ambiental en la Resolución N° 091-2013-OEFA/TFA de fecha 16 de abril de 2013 señala que: "(...) cuando las citadas normas⁵³ hablan de acción continuada es preciso entender que la ley contempla y se está refiriendo a una situación antijurídica prolongada en el tiempo (...) el día a quo del plazo de prescripción comienza a contarse a partir del cese de la conducta"⁵⁴. (El subrayado ha sido agregado).
70. En el presente caso, la situación antijurídica imputada es de naturaleza continuada y se mantiene en el tiempo, en tanto la obligación recogida en el Artículo 91° del RPAAH⁵⁵ establece que en caso se haya decidido suspender temporalmente las actividades de hidrocarburos en todo o en parte, se debió contar con un Plan de Cese Temporal de Actividades aprobado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (en lo sucesivo, DGAAE), con el fin de prevenir incidentes ambientales y su control en caso de ocurrencia. Así la obligación de elaborar el instrumento de gestión ambiental ha



- ⁵⁰ Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobada por el Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.
"Artículo 250.- Prescripción
(...)
250.2 El cómputo del plazo de prescripción de la facultad para determinar la existencia de infracciones comenzará a partir del día en que la infracción se hubiera cometido en el caso de las infracciones instantáneas o infracciones instantáneas de efectos permanentes, desde el día que se realizó la última acción constitutiva de la infracción en el caso de infracciones continuadas, o desde el día en que la acción cesó en el caso de las infracciones permanentes.
(...)"
- ⁵¹ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "La figura de la prescripción en el ámbito administrativo sancionador y su regulación en la Ley N° 27444 – Ley del Procedimiento Administrativo General". En: *Revista de Derecho Administrativo*, Lima, Año 5, número 9, p. 212.
- ⁵² *Ibidem*.
- ⁵³ Entre las normas citadas se incluye el Numeral 233.1 del Artículo 233° de la LPAG vigente al momento de la emisión de la referida Resolución.
- ⁵⁴ Ver enlace: http://www.oefa.gob.pe/?wpfb_dl=3884.
- ⁵⁵ Decreto Supremo N° 015-2006-EM, Reglamento de Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos.
"Artículo 91°. - Cuando el operador decida suspender temporalmente sus actividades en todo o en parte, deberá elaborar un Plan de Cese Temporal de Actividades destinado a asegurar la prevención de incidentes ambientales y su control en caso de ocurrencia, y someterlo a aprobación por la DGAAE. El procedimiento administrativo seguirá lo dispuesto en el artículo 89 sobre terminación de actividades. El reinicio de actividades se realizará informando previamente a la DGAAE de tal hecho".





continuado y se ha extendido hasta la obtención de la aprobación por parte de la autoridad competente.

71. Cabe precisar que el Artículo 4⁵⁶ del RPAAH define al Plan de Cese Temporal como el conjunto de acciones para dejar temporalmente las actividades de hidrocarburos en un área o instalación, por lo que la conducta antijurídica derivada del hecho imputado se mantendrá en el tiempo, desde la elaboración del Plan que contemple las acciones de cese temporal de actividades, hasta la obtención de su respectiva aprobación.
72. Conforme lo establecido en los articulados precitados, se verifica que la situación antijurídica derivada de la conducta de GMP se ha prolongado en el tiempo hasta que el administrado cese en la comisión de la misma, iniciándose el computo del plazo prescriptorio una vez que se acredite dicho cese, aspecto que será analizado en el acápite siguiente.
73. Teniendo en cuenta las disposiciones del actual RPAAH, el cese de la conducta ocurrirá una vez que GMP cumpla con acreditar que:
- (i) Ha informado dicha decisión a la Autoridad Ambiental Competente y a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental,
 - (ii) Ha propuesto a dichas entidades la duración de la suspensión temporal de actividades; y
 - (iii) Ha adjuntado el compromiso de cumplir con las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado.
- b.4. Sobre la prescripción de la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas
74. GMP señaló que para aplicar la prescripción de una infracción administrativa instantánea o instantánea de efectos permanentes de acuerdo al Artículo 250° del TUO de la LPAG, se deberá considerar el computo de plazo, que rige a partir del día en que la infracción se hubiera cometido. Asimismo, señaló que el plazo de prescripción se suspende solo con la iniciación del PAS, y se reanuda inmediatamente si el trámite del PAS se paraliza por más de veinticinco (25) días hábiles por causa no imputable al administrado.
75. En ese sentido, GMP manifestó que el PAS se inició el 14 de abril del 2016 (faltando 6 días para que opere la prescripción) suspendiendo el computo del plazo prescriptorio, sin embargo, el cómputo del plazo aludido se reanudó el 12 de diciembre del 2016, al transcurrir veinticinco (25) días hábiles de paralización del expediente. Este hecho originó la prescripción del PAS el 18 de diciembre del 2016, de acuerdo con lo siguiente⁵⁷:

56

Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM

"Artículo 4°.- Definiciones

(...)

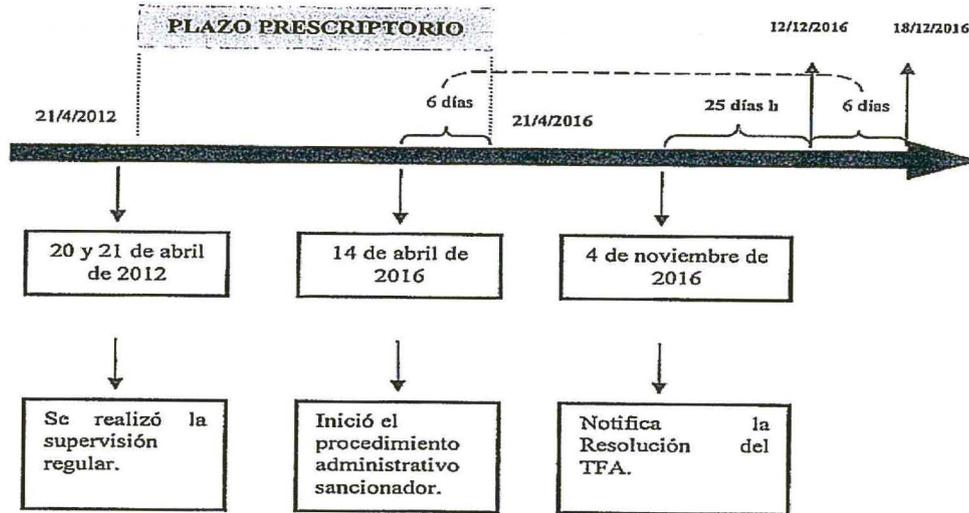
Plan de Cese Temporal. - Es el conjunto de acciones para dejar temporalmente las actividades de hidrocarburos en un área o instalación. (..)"

Mediante la línea de tiempo, GMP argumentó la paralización del expediente desde la emisión de la resolución del TFA hasta la elaboración del Informe Final de Instrucción, debiéndose considerar los siguientes hitos en la tramitación del expediente:

- Supervisión regular – 20 al 21 de abril del 2012;
- Inicio del PAS – 14 de abril del 2016;

57





Fuente: GMP.

76. GMP concluyó que, a partir del 12 de diciembre del 2016, es decir, veinticinco (25) días útiles posteriores a la emisión de la resolución del TFA, se reanudó el cómputo del plazo de prescripción, siendo que los seis (6) días restantes para que opere la prescripción vencieron el 18 de diciembre del 2016, debiéndose declarar la prescripción del PAS.
77. Tal como se ha desarrollado anteriormente, nos encontramos frente a una infracción de carácter continuado, de acuerdo con lo dispuesto por el Numeral 2 del Artículo 233° de la LPAG, entonces vigente, por lo que el cómputo del plazo prescriptorio iniciará una vez que el administrado acredite que su conducta ha cesado bajo las disposiciones del actual RPAAH.
78. Por consiguiente, de la verificación de los actuados del PAS, se aprecia que GMP ha presentado copia del cargo de la Carta GMP-546/2017⁵⁸ del 6 de junio del 2017, recepcionada en la misma fecha, referida a la comunicación de suspensión de actividades de la Planta Verdún al Ministerio de Energía y Minas, la misma que cumple con las obligaciones dispuestas en el Artículo 97° del actual RPAAH.
79. En ese sentido, no cabe efectuar el computo del plazo de prescripción en los términos alegados por el administrado, puesto que, la infracción de GMP es de naturaleza continuada. En consecuencia, respecto a la planta Verdún, el cómputo del plazo prescriptorio se ha iniciado en la fecha de presentación de la Carta GMP-546/2017, es decir, el 6 de junio del 2017. Para un mejor entendimiento, se muestra la siguiente línea de tiempo:

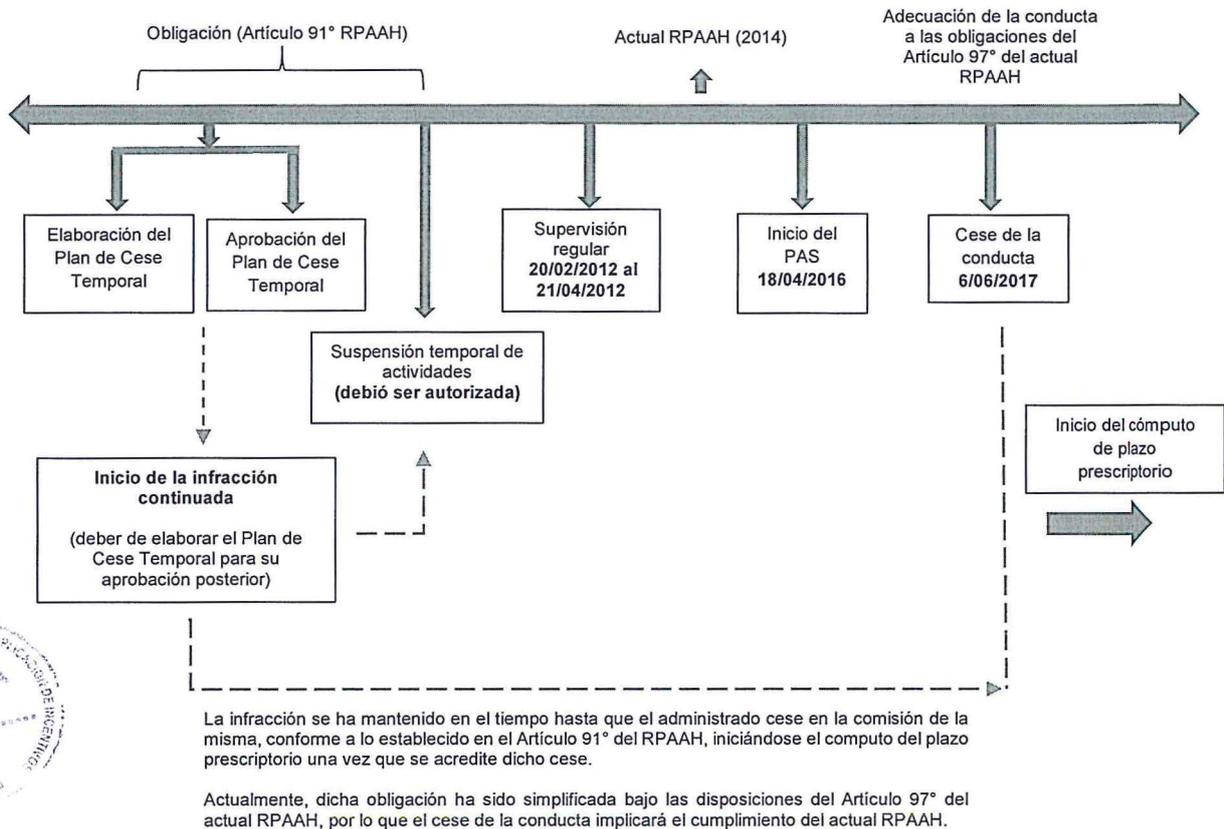
- Notificación de la Resolución N° 021-2016-OEFA/TFA-SME del 27 de octubre del 2016 - 4 de noviembre del 2016;
- Notificación del Informe Final de Instrucción N° 0721-2017-OEFA/DFSAI/SDI del 14 de agosto del 2017 - 21 de agosto del 2017.

⁵⁸ Folio 240 del Expediente.





Cómputo del plazo prescriptorio para la Planta Verdún



Elaboración: DFSAI

80. Como se puede apreciar, GMP se encontraba en la obligación de elaborar un Plan de Cese Temporal que debió ser presentado a la autoridad sectorial para su aprobación. Recién, dicha situación lo habilitaba a suspender temporalmente sus actividades, sin embargo, en la supervisión regular del 2012, la Dirección de Supervisión evidenció la suspensión de las operaciones en la Planta Verdún sin el instrumento de gestión ambiental respectivo.

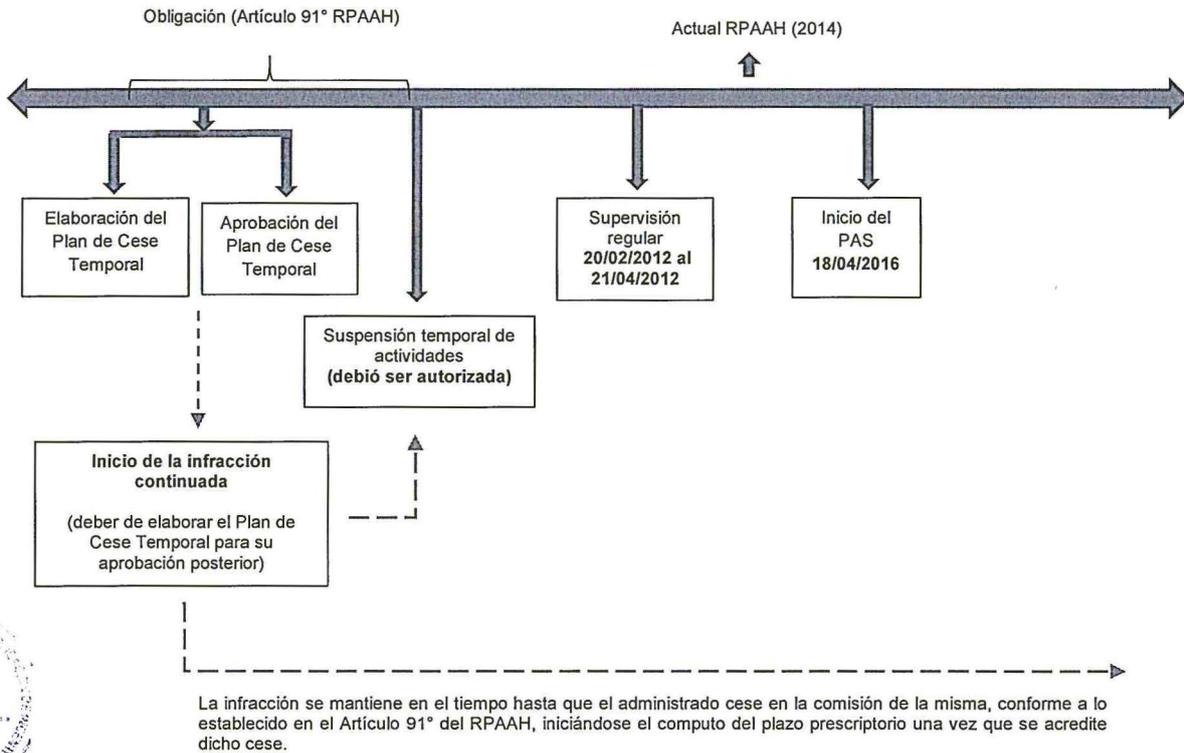
81. Ahora bien, durante la tramitación del PAS y la emisión de la Resolución N° 021-2016-OEFA/TFA-SME del 27 de octubre del 2016 del TFA, el administrado no acreditó que la conducta infractora - de naturaleza continua - había cesado, pues manifestó que su intención era la reactivación de sus actividades en el corto plazo. En ese contexto, al haber acreditado GMP el cese de su conducta al 6 de junio del 2017, corresponde establecer dicha fecha como inicio del cómputo del plazo prescriptorio. En ese sentido, la facultad de la autoridad para determinar la existencia de infracciones administrativas no ha prescrito.

82. Respecto de la Planta Pariñas, el administrado señaló que viene realizando estudios de traspaso de activos a la nueva planta Pariñas, con la finalidad de una ampliación, verificándose que, a la fecha de emisión de la presente Resolución, GMP no acreditó el cese de su conducta. En consecuencia, no ha iniciado el transcurso del plazo prescriptorio respecto de la Planta Pariñas. Véase la siguiente línea de tiempo:





Cómputo del plazo prescriptorio para la Planta Pariñas



Elaboración: DFSAI

83. Por las consideraciones antes expuestas, ha quedado acreditado que GMP es responsable por haber realizado la suspensión de sus actividades de hidrocarburos en la Planta Pariñas y Planta Verdún sin contar con la aprobación de un Plan de Cese Temporal de Actividades por parte de la autoridad competente.

84. Dicha conducta configura la infracción imputada en el numeral 1 de la Tabla N° 1 de la presente Resolución.

IV. CORRECCIÓN DE LAS CONDUCTAS INFRACTORAS Y/O DICTADO DE MEDIDAS CORRECTIVAS

IV.1. Marco normativo para la emisión de medidas correctivas

85. Conforme al numeral 136.1 del artículo 136° de la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente (lo sucesivo, LGA), las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones contenidas en la referida Ley y en las disposiciones complementarias y reglamentarias sobre la materia, se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o medidas correctivas⁵⁹.



Ley N° 28611, Ley General de 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.

(...)"



86. En caso la conducta del infractor haya producido algún efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, la autoridad podrá dictar medidas correctivas, de conformidad a lo dispuesto en el numeral 22.1 del artículo 22° de la Ley del SINEFA) y en el numeral 249.1 del artículo 249° del TUO de la LPAG⁶⁰.
87. El literal d) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA⁶¹, establece que para dictar una medida correctiva **es necesario que la conducta infractora haya producido un efecto nocivo** en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas. Asimismo, el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA⁶², establece que se pueden imponer las medidas correctivas que se consideren necesarias para evitar la **continuación del efecto nocivo de la conducta infractora** en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas.
88. Atendiendo a este marco normativo, los aspectos a considerar para la emisión de una medida correctiva son los siguientes:
- (i) Se declare la responsabilidad del administrado por una infracción;
 - (ii) Que la conducta infractora haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; y,
 - (iii) La medida a imponer permita lograr la reversión, restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.



⁶⁰ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"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.
(...)"

Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

"Artículo 249°.-Determinación de la responsabilidad"

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

⁶¹ Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas"

(...)

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

(...)

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.

⁶² Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°.- Medidas correctivas"

(...)

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

(...)

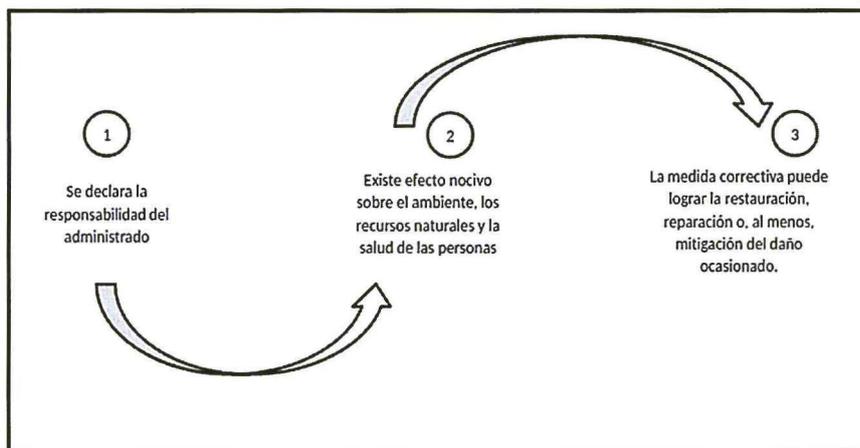
f) Otras que se consideren necesarias para **evitar la continuación del efecto nocivo** que la conducta infractora produzca o pudiera producir en el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas".

(El énfasis es agregado)





Secuencia de análisis para la emisión de una medida correctiva cuando existe efecto nocivo o este continúa



Elaborado por la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA

89. De acuerdo con el marco normativo antes referido, corresponderá a la Autoridad Decisora ordenar una medida correctiva en los casos en que la conducta infractora haya ocasionado un efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas, o dicho efecto continúe; habida cuenta que la medida correctiva en cuestión tiene como objeto revertir, reparar o mitigar tales efectos nocivos⁶³. En caso contrario -inexistencia de efecto nocivo en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas- la autoridad no se encontrará habilitada para ordenar una medida correctiva, pues no existiría nada que remediar o corregir.

90. De lo señalado, no corresponde ordenar una medida correctiva si se presenta alguno de los siguientes supuestos:

- (i) No se haya declarado la responsabilidad del administrado por una infracción;
- (ii) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado, la conducta infractora no haya ocasionado efectos nocivos en el ambiente, los recursos naturales y la salud de las personas; y,
- (iii) Habiéndose declarado la responsabilidad del administrado y existiendo algún efecto nocivo al momento de la comisión de la infracción, este ya no continúa; resultando materialmente imposible⁶⁴ conseguir a través del

⁶³ En ese mismo sentido, Morón señala que la cancelación o reversión de los efectos de la conducta infractora es uno de los elementos a tener en cuenta para la emisión de una medida correctiva. Al respecto, ver MORON URBINA, Juan Carlos. "Los actos-medida (medidas correctivas, provisionales y de seguridad) y la potestad sancionadora de la Administración". *Revista de Derecho Administrativo. Circulo de Derecho Administrativo*. Año 5, N° 9, diciembre 2010, p. 147, Lima.

⁶⁴ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS

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

Son requisitos de validez de los actos administrativos:

(...)

2. Objeto o contenido. - Los actos administrativos deben expresar su respectivo objeto, de tal modo que pueda determinarse inequívocamente sus efectos jurídicos. Su contenido se ajustará a lo dispuesto en el ordenamiento jurídico, debiendo ser lícito, preciso, posible física y jurídicamente, y comprender las cuestiones surgidas de la motivación.

(...)

Artículo 5°. - Objeto o contenido del acto administrativo

(...)

5.2 En ningún caso será admisible un objeto o contenido prohibido por el orden normativo, ni incompatible con la situación de hecho prevista en las normas; ni impreciso, obscuro o imposible de realizar".



dictado de la medida correctiva, la restauración, rehabilitación, reparación o, al menos, la mitigación de la situación alterada por la conducta infractora.

91. Como se ha indicado anteriormente, en el literal f) del numeral 22.2 del artículo 22° de la Ley del SINEFA, se establece que en los casos donde la conducta infractora tenga posibles efectos perjudiciales en el ambiente o la salud de las personas, la Autoridad Decisora puede ordenar acciones para evitar la materialización del efecto nocivo de la conducta infractora sobre el ambiente, los recursos naturales o la salud de las personas. Para emitir ese tipo de medidas se tendrá en cuenta lo siguiente:

- (i) cuál es el posible efecto nocivo o nivel de riesgo que la obligación infringida podría crear; y,
- (ii) cuál sería la medida idónea para evitar o prevenir ese posible efecto nocivo, de conformidad al principio de razonabilidad regulado en el TUO de la LPAG

92. De otro lado, en el caso de medidas correctivas consistentes en la obligación de compensar⁶⁵, estas solo serán emitidas cuando el bien ambiental objeto de protección ya no pueda ser restaurado o reparado. En este tipo de escenarios, se deberá analizar lo siguiente:

- (i) la imposibilidad de restauración o reparación del bien ambiental; y,
- (ii) la necesidad de sustituir ese bien por otro.

IV.2. Aplicación al caso concreto del marco normativo respecto de si corresponde dictar una medida correctiva

93. La conducta imputada a GMP está referida a que realizó la suspensión de sus actividades en la Planta Pariñas y Planta Verdún sin contar con la aprobación de un Plan de Cese Temporal de Actividades por parte de la autoridad competente.

94. En su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral, GMP señaló que la medida correctiva propuesta⁶⁶ no resulta viable, pues su intención es la reactivación de sus actividades en el corto plazo. Respecto de los impactos ambientales que podrían generarse debido a su conducta, GMP manifestó que las instalaciones en referencia se encuentran en una situación de "disponibilidad

65

Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

"Artículo 22°. - Medidas correctivas

(...)

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

(...)

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.

La medida correctiva propuesta en la Resolución consistió en acreditar la elaboración y presentación ante la autoridad competente de un instrumento de gestión ambiental para las actividades de cese y/o abandono de la Planta Pariñas y Planta Verdún, a efectos de establecer las medidas de prevención y mitigación durante dichas actividades.



operativa⁶⁷, es decir, no se realizan actividades operativas que impliquen impactos⁶⁸ ambientales negativos.

95. Al respecto, la elaboración y presentación ante la autoridad competente de un Plan de Cese y/o Abandono propuesto en la Resolución Subdirectoral se debió a que la Subdirección de Instrucción no contaba con certeza sobre las intenciones del administrado respecto de sus instalaciones, es decir, si encontrándose ambas plantas en disponibilidad operativa, se optaría por un cese temporal o definitivo, que implique el abandono de actividades. Sin embargo, se evidencia que, posteriormente el administrado señaló que reactivaría las plantas en un corto plazo, hecho que será evaluado en este acápite.
96. Sobre la ausencia de impactos ambientales, corresponde precisar que GMP no ha presentado medios probatorios que acrediten sus afirmaciones, únicamente se ha limitado a indicar la falta de generación de efluentes líquidos en las instalaciones aludidas⁶⁹, así como describir los aspectos ambientales que habría evaluado, no acreditando la existencia o ausencia de residuos sólidos en dichas plantas, el manejo que se habría efectuado sobre estos, ni los resultados de los aspectos ambientales mencionados, conforme sus aseveraciones⁷⁰.
97. Sin perjuicio de ello, de conformidad con el artículo 18⁷¹ de la Ley del SINEFA, la responsabilidad administrativa en materia ambiental es objetiva. Debido a ello, la conducta del administrado se ha configurado con el incumplimiento del Artículo 91° del RPAAH, no siendo necesario acreditar un daño real o potencial al ambiente.
98. De otro lado, GMP propuso como medida correctiva la elaboración de un Plan de Cese Temporal, que implique mantener la infraestructura por el tiempo que dicha empresa proponga a la autoridad competente, adoptando así medidas ambientales del caso a efectos de ponerla en funcionamiento posteriormente.

⁶⁷ Ver folio 41 del Expediente.
Disponibilidad operativa está referido a que, si bien, una instalación no se encuentra operando, se encuentra lista para reanudar sus operaciones en cualquier momento.

⁶⁸ GMP señaló en su escrito de descargos a la Resolución Subdirectoral y en su recurso de apelación, que no han existido emisiones gaseosas, efluentes líquidos, ni residuos sólidos peligrosos, comunes ni potenciales emergencias, por tanto, sus instalaciones no han contenido productos almacenados. Agregó el administrado que, el único tipo de emisiones gaseosas generadas en la Planta Pariñas provienen de las pruebas programadas a la motobomba contra incendios con la finalidad de verificar su correcto funcionamiento, y los únicos residuos generados son de tipo comunes, provenientes del personal de vigilancia de las plantas.

⁶⁹ Dicha aseveración fue expuesta en los Informes Semestrales del mes de junio del 2012, referidos a los monitoreos ambientales efectuados en la Planta de Pariñas y Verdún, los mismos que fueron presentados mediante el Escrito N° 016596 del 31 de julio de 2012. Ver folio 39 al 55 del Expediente.

⁷⁰ Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS
"Artículo 171.- Carga de la prueba

(...)

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

⁷¹ Ley N° 29325 - Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental
Artículo 18.- Responsabilidad objetiva

Los administrados son responsables objetivamente por el incumplimiento de obligaciones derivadas de los instrumentos de gestión ambiental, así como de las normas ambientales y de los mandatos o disposiciones emitidas por el OEFA.





Asimismo, precisó que en caso la implementación del referido plan implique modificar su instrumento, ello será efectuado, conforme lo exige el marco normativo vigente.

99. Sobre el particular, se valora la intención de GMP de corregir su conducta a los preceptos legales, sin embargo, su propuesta expresa no resultaría idónea, teniendo en cuenta las disposiciones recientes (actual RPAAH) para la suspensión temporal de actividades destinadas a asegurar la calidad ambiental y la prevención y control de incidentes.
100. Asimismo, en su escrito de descargos al Informe Final de Instrucción, GMP precisó que respecto a la Planta Verdún ha comunicado al MINEM la suspensión temporal de actividades; y respecto de la Planta Pariñas, no se ha presentado comunicación alguna, puesto que actualmente viene realizando estudios para el traspaso de activos a la nueva Planta Pariñas, donde se estudia la factibilidad de su ampliación con el uso de los activos existentes.
101. Efectivamente, en el acápite b.4 anterior se precisó que mediante la Carta GMP-546/2017⁷² del 6 de junio del 2017, el administrado cumplió con las obligaciones dispuestas en el Artículo 97° del actual RPAAH para el caso de la Planta Verdún, pues, sin perjuicio de que la determinación de responsabilidad se efectúa conforme a las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción, se evidencia que GMP adecuó su conducta⁷³ a las disposiciones de suspensión de actividades vigentes, ello teniendo en cuenta su intención de reactivación de actividades en el corto plazo y la propuesta de medida correctiva que efectuó antes de la presentación de la Carta GMP-546/2017.
102. Dicha comunicación, además de acreditar el cese de la conducta infractora, importa que el administrado corrigió su conducta conforme el actual RPAAH, por lo que no corresponde ordenar medidas correctivas en este extremo, en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 22° de la Ley del SINEFA.
103. Sobre la Planta Pariñas, corresponde precisar que los estudios respectivos que sustenten el destino de las instalaciones y/o actividades de ampliación de infraestructura priorizadas por el administrado no son justificantes para el incumplimiento de sus obligaciones, pues, precisamente, la suspensión temporal de actividades permite que, en virtud de sus decisiones empresariales y previa comunicación a las autoridades, los titulares de las actividades de hidrocarburos cuenten con un periodo de tiempo, a condición de la ejecución de las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado.
104. Cabe precisar, que en su momento, la importancia de contar con la aprobación de un Plan de Cese Temporal antes de efectuarse el cese temporal de la actividad de hidrocarburos, residió en que dicho instrumento de gestión ambiental contenía un conjunto de acciones o medidas para dejar temporalmente las actividades de hidrocarburos y de esta forma prevenir la ocurrencia de impactos ambientales

72

La Carta GMP-546/2017 del 06/06/2017, recepcionada en la misma fecha, está referida a la comunicación de suspensión de actividades de la Planta Verdún al Ministerio de Energía y Minas y cumple con las obligaciones dispuestas en el Artículo 97° del actual RPAAH. Ver Folio 240 del Expediente.

La adecuación de la conducta de GMP implica que acreditó que ha informado dicha decisión a la Autoridad Ambiental Competente y a la Autoridad Competente en materia de Fiscalización Ambiental, ha propuesto a dichas entidades la duración de la suspensión temporal de actividades; y ha adjuntado el compromiso de cumplir con las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado.



negativos, prioridad que no es distinta a la recogida en el actual RPAAH, pues la suspensión temporal de actividades debe ser comunicada en la forma y oportunidad establecidas para cumplir con las medidas establecidas en su Estudio Ambiental aprobado, a fin de asegurar la calidad ambiental y la prevención y control de incidentes.

105. En consecuencia, sin perjuicio de que la determinación de responsabilidad se efectúa de acuerdo a las disposiciones sancionadoras vigentes al momento de la comisión de la infracción, teniendo en cuenta la simplificación de las disposiciones relativas a la suspensión de actividades y dado el impacto ambiental negativo que se podría materializar al incumplir las disposiciones para la suspensión temporal de actividades, corresponde el dictado de la siguiente medida correctiva en el caso de la Plan Pariñas, en virtud de lo establecido en el Artículo 22° de la Ley del SINEFA:

Tabla N° 2: Medida Correctiva

Conducta infractora	Medida correctiva		
	Obligación	Plazo de cumplimiento	Plazo para acreditar el cumplimiento
 <p>Graña y Montero Petrolera S.A. realizó la suspensión de sus actividades de hidrocarburos en las Plantas de Procesamiento Pariñas y Verdún, sin contar con la aprobación de un Plan de Cese Temporal de Actividades por parte se la autoridad competente.</p>	<p>Graña y Montero Petrolera S.A. deberá:</p> <p>(i) Elaborar un informe sobre las actividades de cese temporal efectuadas en la Planta de Procesamiento de Gas Natural Pariñas, considerando el tiempo de suspensión de operaciones y las medidas adoptadas durante este periodo, con la finalidad de prevenir y mitigar impactos ambientales negativos.</p> <p>(ii) Presentar al Ministerio de Energía y Minas la comunicación referida a la suspensión de actividades en la Planta de Procesamiento de Gas Natural Pariñas.</p>	<p>En un plazo no mayor de cuarenta y cinco (45) días hábiles contados desde el día siguiente de notificada la presente Resolución.</p>	<p>Remitir a esta Dirección, en un plazo no mayor a cinco (05) días hábiles contados a partir del día siguiente de vencido el plazo para cumplir con la medida correctiva:</p> <p>(i) El Informe sobre las actividades de cese temporal efectuadas en la Planta de Procesamiento de Gas Natural Pariñas, el cual debe contener:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El tiempo de suspensión de operaciones, esto es, la fecha desde que el administrado cesó efectivamente sus actividades y la fecha aproximada en que las reiniciará. - La identificación y evaluación de los impactos ambientales generados producto de las actividades de cese temporal de las plantas, así como las medidas o acciones adoptadas al respecto. - El estado actual de las actividades comprendidas en el cese temporal efectuado en la Planta de Procesamiento de Gas Natural Pariñas. <p>Lo señalado en el informe sobre las actividades de cese temporal deberá ser acreditado mediante la presentación de medios visuales (fotografías y/o vídeos) de fecha cierta y con coordenadas UTM WGS 84.</p> <p>ii) El cargo del documento presentado ante el Ministerio de Energía y Minas.</p>



106. Dicha medida correctiva tiene como finalidad que el administrado prevenga y mitigue los impactos ambientales generados por las actividades de suspensión temporal de la Planta Pariñas. Así como, sin perjuicio de la determinación de responsabilidad efectuada en los términos antes referidos, adecúe sus actividades al actual RPAAH.
107. A efectos de fijar plazos razonables del cumplimiento de la medida correctiva, en el presente caso se ha tomado como referencia: (i) el plazo considerado en la Integración de Bases para el Servicio de Elaboración del Plan de Abandono para el Desmontaje de Cuatro Tanques de la Refinería Talara de Petroperú⁷⁴, el cual contempla un plazo de ejecución de cuarenta (40) días calendario, es decir, treinta (30) días hábiles aproximadamente, Asimismo, (ii) se ha estimado un plazo de diez (10) días hábiles para que el administrado pueda realizar de forma previa la planificación y asignación de tareas; y, (iii) cinco (5) días hábiles para la revisión final del informe por parte de la Alta Dirección. Resultando un total de cuarenta y cinco (45) días hábiles.

En uso de las facultades conferidas en el Literal n) del Artículo 40° del Reglamento de Organización y Funciones del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 022-2009-MINAM, y 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 en el artículo 6° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD;

SE RESUELVE:

Artículo 1°.- Declarar la responsabilidad administrativa de Graña y Montero Petrolera S.A. por la comisión de la infracción que consta en la Tabla N° 1 , por los fundamentos expuestos en la parte considerativa de la presente Resolución.

Artículo 2°. - Ordenar a Graña y Montero Petrolera S.A. el cumplimiento de la medida correctiva detallada en la Tabla N° 2 de la presente Resolución por los fundamentos expuestos en la parte considerativa.

Artículo 3°. – Informar a Graña y Montero Petrolera S.A. que la medida correctiva ordenada por la autoridad administrativa suspende el procedimiento administrativo sancionador, el cual sólo concluirá si la autoridad verifica su cumplimiento. Caso contrario, el referido procedimiento se reanuda quedando habilitado el OEFA a imponer la sanción respectiva, conforme a lo establecido en el artículo 19° de la Ley N° 30230, Ley que Establece las Medidas Tributarias, Simplificación de Procedimientos y Permisos para la Promoción y Dinamización de la Inversión en el País.

Artículo 4°.- Apercibir a Graña y Montero Petrolera S.A., que el incumplimiento de la medida correctiva ordenada en la presente Resolución generará, la imposición de una multa coercitiva no menor a una (1) UIT ni mayor a cien (100) UIT que deberá ser pagada

Integración de Bases del Proceso por Competencia Menor N°CME-0476-2011-OTL/PETROPERÚ para el Servicio de Elaboración del Plan de Abandono para el Desmontaje de Cuatro Tanques de la Refinería Talara. Perú, 2011. P.3.

Disponible en:

http://docs.seace.gob.pe/mon/docs/procesos/2011/002433/008931_CME-476-2011-OTL_PETROPERU-BASES%20INTEGRADAS.pdf



en un plazo de cinco (5) días, vencido el cual se ordenará su cobranza coactiva; 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 el administrado acredite el cumplimiento de la medida correctiva correspondiente, conforme lo establecido en el numeral 22.4 del artículo 22° de la Ley N° 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental

Artículo 5°. - Informar al administrado que en caso el extremo que declara la existencia de responsabilidad administrativa adquiera firmeza, ello será tomado en cuenta para determinar la reincidencia del administrado y la correspondiente inscripción en el Registro de Infractores Ambientales (RINA), así como su inscripción en el Registro de Actos Administrativos (RAA).

Artículo 6°. - Informar a Graña y Montero Petrolera S.A. que transcurridos los quince (15) días hábiles, computados desde la notificación de la Resolución que impone una sanción de multa, la mora en que se incurra a partir de ese momento hasta su cancelación total, generará intereses legales, de corresponder.

Artículo 7°. - Informar a Graña y Montero Petrolera S.A., que contra lo resuelto en la presente resolución es posible la interposición del recurso de reconsideración o apelación ante la Dirección de Fiscalización, Sanción y Aplicación de Incentivos del OEFA, dentro del plazo de quince (15) días hábiles contado a partir del día siguiente de su notificación, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 216° del Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 006-2017-JUS.

Artículo 8°. - Informar a Graña y Montero Petrolera S.A., que el recurso de apelación que se interponga contra la medida correctiva ordenada se concederá sin efecto suspensivo, conforme a la facultad establecida en el Numeral 24.6 del Artículo 24° del Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/PCD⁷⁵.

Regístrese y comuníquese,

NGV/vcp

Eduardo Melgar Córdova
Director de Fiscalización, Sanción
y Aplicación de Incentivos
Organismo de Evaluación y
Fiscalización Ambiental - OEFA

⁷⁵

Texto Único Ordenado del Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, aprobado por Resolución de Presidencia de Consejo Directivo N° 045-2015-OEFA/CD

Artículo 24.- Impugnación de actos administrativos

24.6 La impugnación de la medida correctiva se concede sin efecto suspensivo, salvo que la Autoridad Decisora disponga lo contrario.